

Mellom frihandel og suverenitet

GATT og Norge 1946–61

Kandidatnummer: 118

Veileder: Professor Dag Michalsen

Leveringsfrist: 1.6.2007

(* regelverk for spesialoppgave på:

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/utf-forskr-vedlegg-i.html>

regelverk for masteroppgave på:

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/master/eksamensforskrift/kap6.html>)

Til sammen 34576 ord

22.10.2007

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>4</u>
1.1	Nærmere om emnet	4
1.2	Kilder og metode	6
1.3	Opplegg for den videre fremstilling	7
<u>2</u>	<u>VEIEN MOT ET NYTT INTERNASJONALT HANDELSREGIME</u>	<u>8</u>
2.1	Forholdene i USA	8
2.2	Historisk tilbakeblikk	10
2.3	Planleggingsfase 1941–45	11
2.4	Tre hovedspørsmål	17
<u>3</u>	<u>DEN INTERNASJONALE HANDELSORGANISASJONEN (ITO)</u>	<u>19</u>
3.1	Global amerikansk invitasjon til forhandlinger	19
3.2	1947 – amerikanske frihandelsforkjempere under dobbelt ild	22
3.3	Genève-forhandlingene	25
3.4	Havanna-charteret	27
3.5	Veien mot slutten for ITO	30
<u>4</u>	<u>GENERALAVTALEN OM TOLLTARIFFER OG HANDEL (GATT)</u>	<u>35</u>
4.1	GATT-avtalen – også et amerikansk initiativ	35

4.2	Tollforhandlingene i Genève 1947	36
4.3	Kort om de to grunnprinsippene i GATT-avtalen	38
4.4	Protocol of Provisional Application (PPA)	40
4.5	Et innblikk i de norske GATT- forhandlingene	42
4.6	Oppsummering – fra Atlanterhavserklæringen til Havanna-charteret	44
<u>5</u>	<u>NORGES HOLDNING TIL GATT OG ITO</u>	<u>46</u>
5.1	Overblikk over en manglende offentlig debatt	46
5.2	Nedsettelse av norske ekspertutvalg og komiteer	48
5.3	Skaug-komité I	51
5.4	Skaug-komité II og arbeidet på Havanna-konferansen	53
5.5	Behandlingen av resultatet av GATT-forhandlingene i Norge	60
5.6	Den norske stortingsdebatten om GATT-avtalen	64
<u>6</u>	<u>KORT OM DEN VIDERE UTVIKLINGEN AV GATT 1952–1961</u>	<u>66</u>
6.1	Oversikt	66
6.2	1949-1955: Nye medlemsland og tollreduksjoner	66
6.3	1955–1962: Tydeligere konsekvenser og større oppmerksomhet	68
6.4	Tiden etter 1962	76
<u>7</u>	<u>S�RLIGE SPØRSMÅL RUNDT GATT OG NORGE</u>	<u>78</u>
7.1	GATT og Stortingets medvirkning	78

7.2	Påvirkningen på den innenlandske reguleringspolitikken	81
7.3	GATT og suverenitet	84
8	<u>DEN NASJONALE SUVERENITET I MØTE MED NYTT INTERNASJONALT SAMARBEID</u>	86
8.1	Innledende bemerkninger	86
8.2	Utviklingen mot et moderne suverenitetsbegrep	86
8.3	Norges holdning til Folkeforbundet	88
8.4	Internasjonalt samarbeid og Norge etter 1945	93
8.5	Konsolidering og debatt – mot et mer ”livsnært” syn på suverenitet	94
8.6	De absolutte skranker i Grunnloven	100
8.7	Norges forhold til EEC	104
8.8	Tilslutningen til Europarådet	107
9	<u>AVSLUTNING</u>	113
9.1	Noen perspektiver på internasjonal handel i fremtiden	113
9.2	Suverenitetsbegrepet i stadig endring	114
9.3	Oppsummering	117
10	<u>KILDER</u>	119

1 Innledning

1.1 Nærmere om emnet

Temaet for denne avhandlingen er bakgrunnen for etableringen av Generalavtalen for tolltariffer og handel (heretter kalt GATT-avtalen), og Norges forhold til denne avtalen i tidsrommet fra den ble skapt i 1947, frem til 1961. Hovedvekten vil dog ligge på perioden rundt etableringen mellom 1947 og 1949. Temaet er interessant fordi GATT-avtalen var en viktig bidragsyter til nedbyggingen av handelshindre som fant sted etter 2. verdenskrig.

Det var en rolle avtalen fikk på bakgrunn av en spesiell situasjon som oppstod. Det var nemlig aldri hensikten at GATT-avtalen skulle få en slik posisjon.¹ Den oppgaven var tiltenkt en ny internasjonal handelsorganisasjon, under navnet International Trade Organisation (heretter kalt ITO). Et omfattende internasjonalt charter for denne ble forhandlet frem i Havanna på Cuba i 1948. Dette charteret, som fikk navnet Havanna-charteret, trådte aldri i kraft. Det møtte stor motstand i den amerikanske Kongressen, og ble derfor ikke ratifisert av USA. Dermed var dets skjebne beseglet.

Tanken om å etablere en internasjonal handelsorganisasjon hadde vokst frem i et tett samarbeid mellom USA og Storbritannia. Drøftelser mellom de to landene med dette som siktemål hadde startet tidlig under 2. verdenskrig, først og fremst som en reaksjon på de vanskelige økonomiske forholdene i mellomkrigstiden. Selv om de to landene var enige om de grunnleggende *målene* for det nye samarbeidet, skulle det vise seg at de ikke var helt på linje når det gjaldt den nærmere utforming av *midlene* for å nå målene. Denne uenigheten kom for alvor til syne under de nevnte drøftelsene under krigen, som spilte en viktig rolle som grunnlag for det videre arbeidet etter at krigen var slutt.

¹ Lowenfeld s.23.

Som følge av den manglende etableringen av ITO var det GATT-avtalen som stod igjen som alternativ. GATT-avtalen var en mindre omfattende avtale og omfattet ikke oppbygging av en egen organisasjon. Den var opprinnelig tenkt som en avtale om gjensidige tollreduksjoner mellom utvalgte land som hadde blitt invitert av USA til slike drøftelser. Dette arbeidet pågikk for det meste parallelt med ITO-forhandlingene.²

Norge var i betydelig grad involvert i dette arbeidet. Jeg har derfor ønsket å finne ut hvilke standpunkter som ble inntatt fra norsk side i disse forhandlingene. Norges eksportavhengige økonomi gjorde at landet ville ha mye å tjene på nedbygging av handelshindre, noe som også satte sitt preg på de norske standpunktene. Imidlertid var ikke standpunktene helt entydige i favør av frihandel. Dette skjedde i en tid da den norske økonomiske politikken var sterkt preget av statlige reguleringer.

Slik sett kunne det virke som en motsetning at Norge internasjonalt støttet en politikk som medførte oppheving av, og forbud mot, mange av de virkemidlene statene hadde til å regulere den internasjonale handelen. Hvordan dette ble balansert i de norske standpunktene, har det vært en målsetting for meg å få frem i denne avhandlingen.

Å slutte seg til en internasjonal avtale som GATT-avtalen betydde at vi la bånd på vår nasjonale handlefrihet på viktige områder i den økonomiske politikken. Dette kan også sees i et suverenitetsperspektiv, hvilket er siktemålet mot slutten av avhandlingen. Perioden jeg konsentrerer meg om, var en periode hvor synet på suverenitet var i endring. Dette var en naturlig følge av det sterkt økende internasjonale samarbeidet som oppstod etter 2. verdenskrig. Dette fikk konsekvenser på de fleste områder, men endringene var spesielt store på området for internasjonalt økonomisk samarbeid.³ Jeg ønsker i denne forbindelse å belyse hvordan forholdet mellom det internasjonale samarbeidet og den nasjonale suvereniteten ble behandlet i Norge.

² Wilcox s.46.

³ St.meld.nr.89 (1951) s.59–64, se spesielt uttalelsene nederst på s.64.

Tittelen på avhandlingen, ”mellom frihandel og suverenitet”, er ment å skulle illustrere balansegangen som var til stede i den norske holdningen til GATT. På den ene siden et ønske om å delta i samarbeidet, og de fordelene det gav. På den andre siden var det også en skepsis til å gi fra seg nasjonal handlefrihet i den økonomiske politikken. Ikke minst gjorde denne tvetydigheten seg gjeldende i ønsket om å beholde adgangen til å føre en reguleringspolitikk innenlands.

En liten presisering – når jeg omtaler GATT-avtalen som nettopp GATT-avtalen, skjer det i full visshet om at Norge og alle andre land i realiteten tiltrådte ”protokollen om midlertidig ikrafttredelse” eller ”Protocol of Provisional Application” (PPA). Det er helt i tråd med hva andre forfattere har valgt å gjøre.

Det bør også presiseres at GATT-runden som ble avsluttet i 1961 ikke ble ferdigbehandlet i Stortinget før februar 1963. Jeg har tatt med denne behandlingen – noe som slik sett har medført en viss overskridelse av tidsperioden.

1.2 Kilder og metode

Kilder og litteratur internasjonalt om ITO og GATT er meget omfattende. De aller fleste nyere bøkene om emnet har en innledning hvor forhistorien blir redegjort for, ofte nokså kort. Av bøker som særskilt fokuserer på forhandlingene som fant sted under krigen, står Richard Gardners bok ”Sterling Dollar Diplomacy” fra 1980 (3. og seneste utgave) i en særstilling. Jeg har brukt denne mye under redegjørelsen om perioden frem til 1945. Blant bøker om ITO og GATT fra perioden da avtalene ble skapt, er det to verk som skiller seg ut; Claire Wilcox: ”A charter for World Trade” (1949), og William Adams Brown: ”The United States and the restoration of world trade” (1950). De brukes begge svært hyppig som referanser i nyere fremstillinger.

Utvalget av litteratur som tar opp de norske forberedelsene til deltakelsen i forhandlingene om GATT og ITO er begrenset. Et unntak er en bok av Harald Espeli fra 1992 om ”jordbruksproteksjonisme og handelspolitikk”. Denne inneholder blant annet en

gjennomgang og analyse av viktige deler av det norske forberedelsesarbeidet. Han nevner også den manglende behandling som har blitt dette temaet til del, og han peker på at det her er stoff ”som ligger og venter på en grundig forskningsmessig behandling”.⁴ Også en artikkel skrevet av Stig Tenold og Helge W. Nordvik i anledning GATTs 50-års jubileum i 1998, inneholder stoff om de norske forberedelsene, om enn ikke like grundig.

Utover dette finnes det lite norsk litteratur om temaet. En viktig kilde har vært forarbeidene. Jevnt over gir de et rimelig godt innblikk i hva som skjedde, men det var lite materiell diskusjon i dem. De norske standpunktene ble i meget stor grad fastlagt gjennom ulike ekspertkomiteer. Disse leverte innstillinger, som ble lagt til grunn for hvordan de norske forhandlingsdelegasjonene skulle opptre. Det gjelder særlig de to innstillingene fra Skaug-utvalg I og II, som ligger i Stortingets arkiv. Her ble vesentlige deler av de norske standpunktene fastlagt. I tillegg har jeg brukt noen kilder i Riksarkivet.

1.3 Opplegg for den videre fremstilling

Jeg har valgt å legge opp avhandlingen slik at jeg i kapittel 2 begynner med å se på den historiske bakgrunnen for det nye samarbeidet. I kapittel 3 vil jeg behandle hvordan arbeidet skred frem med å etablere ITO fra 1945 til 1948, og hvorfor det mislyktes. Kapittel 4 er viet utviklingen av GATT-avtalen. Det sentrale er å redegjøre for hvordan disse parallelle tollforhandlingene kom i gang, og hva som ble utfallet av dem. I kapittel 5 vil det norske arbeidet bli behandlet; fra nedsettelsen av den første ekspertkomiteen og frem til Stortingets behandling av GATT-avtalen våren 1948. Kapittel 6 gir en oversikt over den videre utviklingen av GATT frem til 1961. I kapittel 7 blir det tatt opp noen særskilte spørsmål knyttet til hvordan GATT-avtalen påvirket norske forhold. Kapittel 8 vil bli viet suverenitet. Hensikten er å sette GATT-avtalen inn i en bredere kontekst. Her vil også forhold rundt tilknytningen til andre organisasjoner bli trukket inn. Kapittel 9 er avslutningen. Den inneholder en kort oppsummering, samt noen perspektiver på hvilke utfordringer samarbeid om internasjonal handel står overfor i dag.

⁴ Espeli s. 37.

2 Veien mot et nytt internasjonalt handelsregime

2.1 Forholdene i USA

Planen om å gjøre store reformer med det internasjonale handelssystemet oppstod etter amerikansk initiativ, og det var USA som ledet an i arbeidet. Det er derfor et naturlig utgangspunkt å starte med et overblikk over enkelte viktige endringer av de interne politiske forholdene i USA, som fikk stor betydning for det som skjedde senere. Inntil i 1930-årene var det lite som tydet på at landet skulle bli en pådriver for internasjonalt økonomisk samarbeid.⁵

Før dette hadde USA ofret internasjonale økonomiske problemer og utfordringer lite oppmerksomhet. Det hadde vært en tradisjon for en isolasjonistisk linje i forholdet til andre land. En viktig bakgrunn for dette var historiske tradisjoner, og USAs naturlige økonomiske plattform som et land med høy selvforsyningsgrad.⁶

Spørsmålet blir hva som forårsaket denne endringen i den amerikanske tilnærmingen. En avgjørende faktor var presidentvalget i 1932 der demokraten Franklin D. Roosevelt ble valgt til ny president. Med ham fikk landet en president og presidentadministrasjon som innså skadevirkningene av høye tollmurer, og behovet for endringer. Den proteksjonistiske retningen var på sitt sterkeste da *The Smoot Hawley Tariff Act* ble vedtatt i 1930. Denne loven brakte de amerikanske tollsatsene opp på et historisk høyt nivå. Dette ble gjengjeldt med liknende tiltak fra mange av amerikanernes viktigste handelspartnere.⁷

Den nye administrasjonen var ikke tilfreds med denne situasjonen; de oppfattet den som skadelig for nasjonale interesser, så vel som for det internasjonale samfunn i sin helhet. En enkeltperson som arbeidet for endring av denne politikken, var utenriksminister

⁵ Gardner s.1.

⁶ Gardner s.2.

⁷ Jackson (1989) s. 31.

Cordell Hull. Han hadde i lang tid hatt et engasjement for en friere internasjonal handel og var sterkt kritisk til den rådende proteksjonismen.⁸

Han var da også en av dem som har fått mye av æren da ”*The Reciprocal Trade Agreements Act*” ble vedtatt av Kongressen i 1934. Denne loven spilte en viktig rolle i å snu utviklingen.⁹ Som vi skal se senere, hadde loven betydning da GATT-avtalen skulle tre i kraft i USA. Loven gav presidenten myndighet til å avtale gjensidige tollreduksjoner med andre land uten å måtte legge avtalen frem for Kongressen. Adgangen ble riktignok gitt med en streng tidsbegrensning, og måtte fornyes minst hvert tredje år.¹⁰

Denne loven ble et viktig maktgrunnlag for presidenten. For det første fikk han fullmakt til å forhandle og inngå handelsavtaler med andre land. I tillegg ble han gitt myndighet til å kunngjøre de avtalte tollreduksjonene som gjeldende intern amerikansk rett uten å måtte be om ny godkjenning fra Kongressen. Dette muliggjorde en relativt rask iverksettelse av nye tollsatser. Til tross for loven var imidlertid fortsatt den amerikanske Kongressen proteksjonistisk innstilt i sin grunnholdning, noe som fortsatte å være et potensielt stort hinder for arbeidet med frihandel.¹¹

Gardner peker i denne sammenheng på den påvirkningen representantene ble utsatt for fra sine hjemlige valgdistrikter. Representanter som i utgangspunktet var positive til nedbygging av tollbarrierer, måtte ofte gi etter for press fra lokale krefter som ønsket fortsatt høye tollmurer i den hensikt å beskytte lokal industri.¹²

⁸ Jackson (1969) s. 37.

⁹ Brown s.21.

¹⁰ Det hendte også at Kongressen reduserte dette ytterligere ned til to år. Se nærmere Jackson (1989) s.33.

¹¹ Brown s.16–17.

¹² Gardner s.3.

Loven var en viktig årsak til at USA i siste halvdel av 1930-årene ble mer interesserte i å inngå bilaterale handelsavtaler med andre land. Totalt for perioden 1934–1945 inngikk USA 32 slike avtaler, blant annet en viktig avtale med Canada.¹³

2.2 Historisk tilbakeblikk

Etter at merkantilismen hadde dominert store deler av 1700-tallet, gikk tendensen mot slutten av århundret i mer frihandelsvennlig retning, særlig i Storbritannia.¹⁴ De merkantilistiske ideene hadde etter hvert møtt kraftig kritikk fra mange hold. Den mest kjente kritikeren var filosofen og økonomen Adam Smith, som utkom med sin verdensberømte klassiker ”The Wealth of Nations” i 1776.¹⁵ David Ricardo bør også nevnes. Han utgav i 1819 ”The principles of Political Economy” der han gjorde rede for en teori om det komparative fortrinn.¹⁶

Klassiske eksempler på viktige begivenheter for liberalistiske tendensen var avviklingen av de britiske kornlovene i 1839 og opphevelsen av Navigasjonsakten i 1850.¹⁷

Bortfallet av denne hadde også stor innflytelse på den økonomiske utviklingen i små land som Norge. Den hadde vært et typisk eksempel på merkantilistisk tankegang. Den bestemte at det skulle være forbudt for skip fra land utenfor det britiske Samveldet å levere varer til samveldelandene.¹⁸ Etter opphevelsen kunne også norsk skipsfart konkurrere om slike oppdrag. Det gjorde de med suksess på grunn av viktige konkurransefortrinn, og sørget for at Norge fikk en stor andel av det sjøbaserte fraktmarkedet. Dette hadde også den ringvirkning at Norge fikk betydelig bedre

¹³ Jackson (1989) s. 31.

¹⁴ Se nærmere om merkantilismen hos Cameron s. 130 flg.

¹⁵ Her argumenterte han for at systemet med streng regulering av priser og produksjon samt høye tollbarrierer var absurd, og helt feil bruk av ressursene. Se nærmere om Smiths teorier hos Cameron s. 130–132.

¹⁶ Se nærmere om Ricardos teori i Hveem s. 175–176.

¹⁷ Tenold/Nordvik s. 51.

¹⁸ Cameron s. 159–160.

muligheter til å eksportere sine varer, ettersom transport ut av Norge ble både enklere, billigere og hyppigere.¹⁹

Da USA og Storbritannia skulle stake ut kursen mot et nytt handelsregime tidlig i 1940-årene, ble derfor den manglende institusjonaliseringen av dette liberale handelsregimet sett som en av hovedårsakene til at den positive utviklingen stoppet opp. Veien tilbake til proteksjonisme var kort fordi de liberale reglene ikke forpliktet statene lenger enn det de selv ønsket. Den dagen vanskeligere tider slo inn, og fristelsen for å ty til proteksjonisme ble større, kunne det gjøres lite for å hindre dette. Derfor var et viktig formål med det nye systemet å gjøre en slik tilbakevending mindre enkelt. Det skulle bli både politisk og juridisk mer kostbart å gå vekk fra en handelspolitikk basert på frihandel som styrende ide.²⁰

2.3 Planleggingsfase 1941–45

“The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else.”

John Maynard Keynes (1936)

Under 2. verdenskrig startet omfattende drøftelser om den nærmere utformingen av det nye økonomiske systemet som USA og Storbritannia ønsket. De to landene hadde de samme grunnleggende målene, men som fremstillingen nedenfor viser, var det også betydelig uenighet på flere viktige punkter. I desember 1945 ble et punktvis forslag til

¹⁹ Nerbøvik s. 137. Han nevner som de viktigste fortrinnene at det fantes mange dyktige sjøfolk i Norge som kunne rekrutteres av lokalt av rederiene, noe som skapte samhold og patriotisme. I tillegg var den norske arbeidskraften billig, sesongpreget og aldersmessig ung.

²⁰ Brown s. 15–18.

hva som måtte inngå i et nytt reguleringsregime for verdenshandelen, lagt frem for resten av verden. Dette satte i gang en langvarig forhandlingsprosess.²¹

Det første signalet om endringene i hele det internasjonale økonomiske systemet kom med Atlanterhavserklæringen fra 1941.²²

Atlanterhavserklæringen var slutterklæringen fra toppmøtet mellom president Roosevelt og Storbritannias statsminister Winston Churchill i august 1941. Møtet ble holdt på et amerikansk krigsskip utenfor kysten av New Foundland. Hovedhensikten med møtet var å diskutere den svært vanskelige militære situasjonen Storbritannia stod oppe i. Imidlertid ble også andre områder drøftet, deriblant et økt samarbeid ved krigens slutt.²³

Allerede under dette møtet kom det frem uenighet mellom USA og Storbritannia i et viktig spørsmål som gikk til kjernen av de tankene som lå til grunn for samarbeidet; prinsippet om ikke-diskriminering i handelen. Like forut for møtet hadde britene gitt uttrykk for synspunkter som hadde gjort de amerikanske lederne urolige. Den verdenskjente økonomen John Maynard Keynes var på denne tiden rådgiver for det britiske finansdepartementet. Han hadde uttalt at Storbritannia ved krigens slutt kunne bli tvunget til å ty til bilaterale avtaler og ordninger som ville virke diskriminerende overfor USA.²⁴

Gardner kaller den amerikanske reaksjonen på utspillet for sjokkartet.²⁵ For amerikanerne var det viktig at britene forpliktet seg i størst mulig grad til det helt grunnleggende prinsippet om ikke-diskriminering. Derfor endret amerikanerne noe på sin strategi etter utspillet fra Keynes. De ville nå at et diskrimineringsforbud skulle komme tydeligere frem i slutterklæringen fra Atlanterhavskonferansen, hvilket var et synspunkt britene ikke

²¹ Lowenfeld s. 23.

²² Brown s. 47.

²³ Brown s. 47–49.

²⁴ Gardner s. 41–42.

²⁵ Gardner s. 41.

delte. Deres hovedinteresse var først og fremst de militære problemene de stod overfor og hvordan amerikanerne kunne støtte dem her.²⁶

Det som ville trues ved et slikt prinsipp, var det britiske preferansesystemet. Dette systemet gav samveldelandene store fordeler i handelen med Storbritannia; det ville derfor bryte med et ikke-diskrimineringsprinsipp om at alle land skulle behandles likt. På sin side hadde USA lenge vært en sterk motstander av det.²⁷

I det amerikanske Utenriksdepartementet satt de ivrigste tilhengerne av frihandel. Disse hadde lenge gått inn for at britene måtte forplikte seg sterkere i det økonomiske samarbeidet som var planlagt for etterkrigstiden. Roosevelt og hans stab var ifølge Gardner mer innstilt på å etterkomme britenes ønsker.²⁸ Som følge av Keynes' uttalelser klarte kreftene i Utenriksdepartementet å nå frem med sitt argument om nødvendigheten av en viss vilje til forpliktelser fra britenes side i slutterklæring fra møtet. Det var erklæringens fjerde punkt som skulle være den aktuelle bestemmelsen. Ikke uventet lød de to landenes forslag nokså ulikt. Det amerikanske forslaget lød slik:

”They will strive to promote mutually advantageous economic relations between them through the elimination of any discrimination in either the United States of America or in the United Kingdom against the importation of any product originating in the other country; and they will endeavor to further the enjoyment by all peoples of access on equal terms to the markets and to the raw materials which are needed for their economic prosperity.”²⁹

Her var det ingen forbehold, ingen reservasjoner for eksisterende forpliktelser. Denne formuleringen skal ha provosert Churchill kraftig. Det britiske forslaget ble derfor, som en reaksjon, meget *lite* forpliktende:

²⁶ Gardner s. 42.

²⁷ Low s. 38.

²⁸ Gardner s. 44.

²⁹ Sitatet gjengitt hos Gardner på s. 43.

”They desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of assuring, for all, improved labour standards, economic development and social security.”³⁰

Konferansen endte med et kompromiss når det gjaldt utforming av slutterklæring. Begge parter støttet et ikke-diskrimineringsprinsipp på generelt grunnlag.

Artikkel IV i Atlanterhavserklæringen endte med et kompromiss med denne ordlyden:

”They will endeavour with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all states, great or small, victor or vanquished, of access on equal term, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity.”³¹

Henvisningen til eksisterende forpliktelser skulle utgjøre kompromisset når det gjaldt preferansesystemet. Statsminister Churchill insisterte på at formuleringene ville sikre at britene fikk beholde sitt preferansesystem.³² Det skulle ikke innføres nye preferanser, men de allerede eksisterende skulle bestå foreløpig. Som et symbol på den første håndfaste enigheten mellom USA og Storbritannia på det økonomiske området har dette punktet i Atlanterhavserklæringen fått sin plass i historien. Om den fortjener en slik rolle, er et annet spørsmål. Som Gardner påpeker, må ordlyden sies å ha vært så vag at den gav svært få føringer på fremtidig samarbeid. Så det viktige var i første rekke symbolkraften av en slik enighet midt under krigens gang.³³

Det angloamerikanske samarbeidet utviklet seg utover i 1942 og manifesterte seg på nytt i ”The Mutual Aid agreement”, underskrevet 23. februar 1942. Hovedformålet med dette

³⁰ Sitatet gjengitt hos Gardner på s. 47.

³¹ Brown s. 47.

³² Brown s. 48.

³³ Gardner s. 52–53.

dokumentet var å avtale prinsippene rundt *Lend Lease-avtalen* som var inngått i 1941. Med denne avtalen ønsket amerikanerne å knytte betingelsene rundt Lend Lease-hjelpen til enighet om et fremtidig samarbeid om liberalisering av verdenshandelen.³⁴

Avtalene var svært viktige for Storbritannia og andre allierte nasjoner under krigen, men det lå et usikkerhetsmoment rundt avtalene, nemlig spørsmålet om tilbakebetaling. Det var blant annet dette problemet amerikanerne så for seg at Mutual Aid-avtalen skulle avklare. I denne avklaringen skulle derfor systemet for internasjonal handel etter krigen inngå. Skulle USA kreve tilbakebetalt landene som hadde mottatt slik hjelp bare deler av verdien på hjelpen, ville dette utgjort enorme summer.³⁵

Med tanke på de meget uheldige konsekvensene som hadde oppstått ved de enorme krigsskadeerstatninger som ble pålagt Tyskland etter første verdenskrig, var dette ikke uproblematisk. Holdningen i den amerikanske Kongressen gikk allikevel i retning av at USA måtte kreve en eller annen form for gjenytelse for hjelpen, mens presidentadministrasjonen var mer pragmatisk innstilt. Presidenten hadde imidlertid gitt Kongressen forsikringer da de godkjente avtalen at USA skulle kreve en motytelse av et eller annet slag, for denne hjelpen. Derfor måtte det finnes en motytelse Kongressen kunne godta.³⁶

Det presidenten og hans administrasjon foreslo, var å gjøre Storbritannia og andre mottagerlands støtte og vilje til å bli med på samarbeidet om den internasjonale handelen etter krigen, til denne motytelsen.

Lend Lease-hjelpen hadde vært svært viktig for Storbritannia i en situasjon hvor deres valutareserver var nede på et katastrofalt lavt nivå tidlig på sommeren i 1941.³⁷ Denne avhengigheten gjorde at amerikanerne satt med gode kort i forhandlingene med britene.

³⁴ Gardner s. 54.

³⁵ Gardner s. 55.

³⁶ Gardner s. 55.

³⁷ De var nede på 12 millioner dollar våren 1941.

Etter intense forhandlinger ble en endelig avtale signert 23. februar 1942.³⁸ Men fortsatt gjenstod avklaringen av viktige hovedspørsmål, ikke minst spørsmålet om avvikling av det britiske preferansesystemet.

Storbritannia hadde ikke problemer med å støtte prinsippene om en friere verdenshandel i prinsippet, men en bestemmelse som gjorde hele preferansesystemet ulovlig med en kort frist for å gjennomføre dette, var noe den britiske regjeringen ikke kunne godta. På tidspunktet for Mutual Aid-avtalen var dette også et svært symboltungt tema. Britene hadde nettopp måttet gi slipp på Singapore, noe statsminister Churchill i sine memoarer kalte for "the worst disaster and the largest capitulation of british history".³⁹

Å forplikte seg til et samarbeid som innebar avvikling av preferansesystemet ville være som å slå en ny spiker i kisten for det britiske imperiet. Spørsmålet fikk etter hvert så stor betydning at det mot slutten ble løftet opp på et så høyt nivå at det ble drøftet direkte mellom president Roosevelt og statsminister Churchill. Etter at Churchill hadde fått forsikringer om at den nærmere utformingen av diskrimineringsforbudet skulle forhandles om nærmere senere, og en forsikring om at britene "were no more committed to the abolition of Imperial Preferences, than the American Government were committed to the aboliton of their high protective tariffs",⁴⁰ ble avtalen endelig undertegnet den 23. februar 1942.

Fremtiden for preferansesystemet var allikevel ikke avklart med dette; spørsmålet fortsatte å skape problemer i den videre utviklingen.⁴¹

³⁸ Gardner s. 54.

³⁹ Gardner s. 61.

⁴⁰ Churchill i en orientering til Underhuset 21. februar 1942. Gjengitt hos Gardner s. 66

⁴¹ Gardner s. 107–109.

2.4 Tre hovedspørsmål

På et møte i Washington i september 1943 mellom høytstående embetsmenn fra begge land kom partene en del nærmere hverandre. De var nå enige om behovet for en multilateral handelsavtale. I tilknytning til denne var målet å opprette en organisasjon. I forhandlingene hadde det også utkrystallisert tre viktige spørsmål som skulle dominere også de senere forhandlingene.⁴²

For det første var fortsatt det britiske preferansesystemet et problem. Den britiske regjeringen mente at den ikke hadde forpliktet til å avskaffe dette gjennom Mutual Aid-avtalen.⁴³

Det andre spørsmålet var hvor strengt forbudet mot kvantitative restriksjoner skulle være. Begge landene var enige om hovedlinjene her i 1943. Forbudet skulle være absolutt, kun med ett viktig unntak; problemer med betalingsbalansen. I slike tilfeller kunne det gjøres unntak, men tiltakene måtte være av ikke-diskriminerende karakter. Avgjørelsen av om et tiltak tilfredsstilte vilkårene skulle avgjøres av organer innen den nye organisasjonen.⁴⁴ På dette punkt skulle det britiske synet endre seg betydelig etter krigen.

Det tredje spørsmålet omhandlet forholdet mellom sysselsettingspolitikk og internasjonale handelsprinsipper. Her var ikke landenes standpunkter helt på linje. Storbritannia mente en målsetting om full sysselsetting var et viktig bidrag til internasjonal handel, selv om det noen ganger kunne bety at politikken kom i konflikt med frihandelsprinsippene.

I USA gikk synet mer i retning av å se full sysselsetting som en naturlig konsekvens av en liberal handelspolitikk. Det var imidlertid delte meninger om dette – blant annet ulike oppfatninger mellom departementene.⁴⁵ Det må likevel kalles meget interessant at begge

⁴² Gardner s. 104.

⁴³ Se nærmere om den britiske tolkningen av Mutual Aid-avtalen hos Gardner s. 107.

⁴⁴ Gardner s. 105.

⁴⁵ Gardner s. 105.

land var innstilt på å ta med bestemmelser om full sysselsetting i det kommende charteret. Det ble til og med foreslått et organ innen den påtenkte organisasjonen som skulle ha som oppgave å vurdere medlemmenes politikk når det gjaldt sysselsetting. Eksempelvis å vurdere om et land førte en politikk som var i tråd med målsettingen om full sysselsetting. Det ble også anerkjent at landene var innbyrdes avhengige i den forstand at det ikke måtte føres en politikk som i realiteten ville være ”export of unemployment.”⁴⁶

Den videre utviklingen av dette samarbeidet ble etter hvert også preget av forhandlingene om to nye finansielle institusjoner, Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet. De ble opprettet på den store Bretton Woods- konferansen i 1944. Her ble planen om en internasjonal handelsorganisasjon også bekreftet.⁴⁷

Men det begynte det å haste å bli enige om et dokument som kort tid etter krigens slutt kunne presenteres for resten av verden. I Washington fant det sted en rekke forhandlingsmøter gjennom våren, sommeren og høsten 1945. En ny fase av planleggingen var i gang da det ble oppnådd enighet om et felles dokument under navnet ”Proposals for Expansion of World Trade and Employment”. Det ble sendt ut til resten av verden 6. desember 1945.

⁴⁶ Gardner s. 106.

⁴⁷ Lowenfeld s. 22.

3 Den Internasjonale handelsorganisasjonen (ITO)

3.1 Global amerikansk invitasjon til forhandlinger

Det tok ikke lang tid etter krigen var slutt før resten av verden ble innviet i planene som USA og Storbritannia arbeidet med.⁴⁸ Det første praktiske skrittet ble tatt da USA 6. desember 1945 sendte ut dokumentet ”*Proposals for Expansion of World Trade and Employment*” til alle verdens regjeringer.⁴⁹ Innholdet skulle reflektere den enighet engelske og amerikanske forhandlere hadde kommet frem til når det gjaldt planene om et mye tettere samarbeid for den internasjonale handel. Samtidig måtte det fremgå at innholdet ikke var endelig fastlagt, slik at det var mulig å endre ting underveis i de kommende forhandlingene.⁵⁰

Hovedprinsippet i forslaget var å begrense statenes mulighet til å gripe inn mot ”the natural flow of private trade”.⁵¹ Videre var målet at tollsatsene skulle reduseres betydelig og at ulike preferanseordninger skulle avskaffes. Interne skatter og avgifter måtte ikke brukes til å diskriminere andre lands varer. Kvantitative restriksjoner, som kvoter, skulle også være forbudt, med tillatte unntak bare for helt spesielle situasjoner.

For å oppnå disse målsettingene skulle det utarbeides et charter som skulle ha bestemmelser i tråd med dette. Charteret skulle danne grunnlaget for en internasjonal organisasjon som skulle danne en institusjonell basis for det, og ha i oppgave å påse at bestemmelsene ble fulgt opp. I tillegg skulle organisasjonen håndtere tvister som oppstod mellom medlemslandene.⁵²

Forslaget hadde også en del som het ”Proposal concerning employment”. Her kom det frem hvor nært både USA og Storbritannia knyttet spørsmål om sysselsetting opp mot

⁴⁸ Noen regjeringer visste mer om samarbeidet enn andre, se Wilcox s. 39.

⁴⁹ Wilcox s. 39.

⁵⁰ Wilcox s. 23.

⁵¹ Wilcox s. 21.

⁵² Wilcox s. 21, jf. Lowenfeld s. 23.

internasjonal handel.⁵³ Å oppnå og opprettholde full, eller tilnærmet full sysselsetting i hvert enkelt land ble ansett som "essential to the expansion of liberal trade and to the full realization of the objectives of all liberal international agreements". Samtidig måtte den innenlandske sysselsettingspolitikken være i overensstemmelse med formålet til liberale internasjonale handelsavtaler, og heller ikke skade andre nasjoners interesser.⁵⁴ Dette var meget viktige bestemmelser, som på en tydelig måte signaliserte de vide målene som ITO skulle ha. Det hadde aldri tidligere skjedd at slike spørsmål ble tatt opp i en internasjonal avtale.⁵⁵

Det kunne ikke være noen tvil om at dette var et resultat av at britiske synspunkter hadde fått gjennomslag. Fra amerikansk side hadde man strukket seg i lengste laget med tanke på hva som ville bli akseptert. Hva angikk Storbritannia hevder Gardner allikevel at formuleringene om sysselsetting kun var et minimum av det de britiske forhandlerne hadde kunnet godta. I Storbritannia var både politikerne og opinionen meget opptatt av å få satt i verk tiltak på dette feltet.⁵⁶

Den videre utviklingen av arbeidet så USA som en del av oppgavene til den nye verdensorganisasjonen, De forente nasjoner (FN), som akkurat var blitt opprettet. Derfor var det naturlig at det videre arbeidet kom inn under FN-regi.⁵⁷ Ettersom det i FN var etablert et økonomisk og sosialt råd (ECOSOC), passet det at det videre arbeidet ble lagt der. Et så stort internasjonalt arrangement ville kreve en del forberedelser. Derfor var det åpenbart nødvendig med både planlegging og forberedende møtevirksomhet før en internasjonal konferanse kunne avholdes.

Den generelle stemningen for ideene var imidlertid grunnleggende positiv. Det første møtet i ECOSOC om dette fant sted i London i februar 1946. Rådet gjorde her vedtak om

⁵³ Gardner s. 146–147.

⁵⁴ Gardner s. 147.

⁵⁵ Drache s. 8.

⁵⁶ Gardner s. 147.

⁵⁷ Brown s. 58.

å innkalle til en stor internasjonal konferanse om handel og sysselsetting. Til dette formålet ble det nedsatt en forberedende komité med representanter fra i alt 18 land. Blant disse var Norge.⁵⁸

Det første store internasjonale møtet for å forberede konferansen fant sted i London fra 15. oktober til 26. november 1946. I forkant av møtet hadde USA omformet forslaget fra 1945 slik at det nå fremstod som et reelt charterutkast. Diskusjonen på dette møtet hadde mange likhetstrekk med forhandlingene mellom Storbritannia og USA under krigen. Det mest debatterte spørsmålet gjaldt igjen hvor strengt forbudet mot kvantitative restriksjoner skulle være. USA ønsket fortsatt å begrense unntakene til situasjoner hvor det forelå problemer med landenes betalingsbalanse. Særlig Storbritannia og Frankrike var sterkt opptatt av å gjøre unntaket så vidt som mulig slik. Australia var forkjemper for å utvide unntaket til også å omfatte tiltak begrunnet i hensynet til full sysselsetting og enkelte former for økonomisk utvikling.⁵⁹ De britiske synspunktene på kvantitative restriksjoner hadde med dette endret seg siden 1943, da Storbritannia som nevnt var enig med USA om å begrense unntakene.

I følge Wilcox var heller ikke Australia helhjertet i sin støtte til å forby kvantitative restriksjoner i sin alminnelighet. De kritiserte det amerikanske forslaget for å være for mye opptatt av negative tiltak og forbud, fremfor å fokusere på positive tiltak som kunne oppmuntre til økt handel. Derfor ønsket Storbritannia og Australia å gjøre et nytt forsøk på å overbevise amerikanerne om betydningen av full sysselsetting. De ønsket det skulle gjøres unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner også for tiltak som hadde til hensikt å opprettholde sysselsettingen.⁶⁰

Dette lyktes ikke; etter møtet i London var det fortsatt bare problemer med betalingsbalansen som kunne begrunne unntak for vestlige industriland. Imidlertid gikk USA med på kravet fra en gruppe utviklingsland om at det kunne gjøres unntak fra

⁵⁸ St.prp. nr. 85 (1949) s. 4.

⁵⁹ Wilcox s. 41.

⁶⁰ Wilcox s. 41.

forbudet der dette var nødvendig for utvikling av ny industri. Dette skulle imidlertid *ikke* komme industrialiserte vestlige land til gode. Når det gjaldt sysselsetting, var det kommet med i utkastet en bestemmelse i tråd med det som hadde stått i forslaget fra 1945.⁶¹ Men det skulle ikke være grunnlag for noe selvstendig unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner.

Det andre store møtet under forberedelsene fant sted i Genève fra 10. april 1947. I forkant skulle en redaksjonskomité ha møte i London i slutten av januar. Den skulle forsøke å ta hensyn til en del innspill som hadde kommet siden det forrige utkastet ble laget. Et nytt utkast dannet så grunnlaget for forhandlingene i Genève. Men problemer hadde begynt å melde seg.

3.2 1947 – amerikanske frihandelsforkjempere under dobbelt ild

Ved inngangen til 1947, året da et endelig forslag til charter skulle utarbeides og den store internasjonale konferanse skulle begynne, ble planene om en internasjonal handelsorganisasjon gjenstand for grundige og kritiske vurderinger innad i USA. I løpet av årets første måneder ble utkastet drøftet på offentlige høringer i regi av ”The Executive Committee on Economic Foreign Policy” i en rekke amerikanske byer. Her deltok representanter fra næringsliv, landbruk, fagbevegelsen og andre grupper. Den generelle mottakelsen var god, og viste bred støtte til videre arbeid med charteret.⁶² Men bakom lurte det farer som kunne true det videre samarbeidet.

Det faktum at republikanerne hadde gjenerobret flertallet i Kongressen året før, utgjorde et usikkerhetsmoment. Gardner peker spesielt på viktigheten av valget av ny leder til den viktige finanskomiteen i Senatet. Valget hadde falt på senator Eugene Millikin, som var kjent som en livslang motstander av friere verdenshandel.⁶³ Under en høring i 1947 stilte han flere kritiske spørsmål ved hvorvidt USA fikk nok igjen for samarbeidet og lurte på

⁶¹ Brown s. 58.

⁶² Wilcox s. 44.

⁶³ Gardner s. 349.

om tonen burde skjerpes overfor Storbritannia når det gjaldt å få avviklet preferansesystemet.⁶⁴

Følgende replikkveksling i senatshøringen kan illustrere poenget. Senator Millikin krevde å få sikkerhet for at den amerikanske regjeringen faktisk ville kreve at briterenes preferansesystem skulle avvikles under de kommende forhandlingene.

Senator Millikin: In other words, it follows that if these preferences cannot be eliminated there is no point in the charter. Is that correct?

Mr. Hawkins: When you say eliminated, it does not necessarily follow that they will be all gone, but the parts that hurt will be gone.

Senator Millikin: But if the real substance of the preferences is not eliminated there will be no point to the charter and it will probably not come before the Congress.

Mr. Hawkins: Yes, I should think that would be it.⁶⁵

Dermed stod de amerikanske forhandlerne foran en vanskelig balansegang i den avgjørende slutfasen, den amerikanske Kongressen ville være svært kritisk til alt som ble gitt av amerikanske innrømmelser; samtidig ville det bli meget vanskelig å få Storbritannia med på avvikle preferansesystemet uten overgangsordninger og betydelige amerikanske innrømmelser på andre områder.

Som et signal på det nye flertallet i Kongressen kom et forslag fra to republikanske senatorer, senator Vandenberg og nevnte senator Millikin. Forslaget gikk ut på at det skulle innføres begrensninger på adgangen til å avtale tollreduksjoner på vegne av USA. En nasjonal komité for tollsaker ble vedtatt opprettet, denne skulle fastsette en smertegrense - et såkalt "peril point" - for hvor langt USA kunne strekke seg i forhandlinger uten å skade innenlandsk produksjon. Forslaget krevde også at alle

⁶⁴ Gardner s. 350.

⁶⁵ Gardner s. 350.

handelsavtaler USA inngikk skulle ha en klausul som åpnet for adgang til å *reforhandle* avtalen, eller *tre ut* av den. Denne adgangen skulle inntreffe hvis skadevirkningene på innenlandsk industri nådde et visst omfang. For president Truman var det viktig å møte dette forslaget på en måte som ikke satte hele den internasjonale prosessen i fare. Samtidig kunne han ikke overse den kritiske holdningen i Kongressen.

Presidenten la derfor ned veto mot første del av forslaget, som hadde gjort det meget vanskelig, om ikke umulig, å delta i de pågående forhandlingene. Kravet om en såkalt exit-klausul ble derimot stående som en retningslinje for amerikanerne i de videre forhandlingene.⁶⁶

Det skapte også betydelig frustrasjon hos andre land at USA inngikk en avtale med Filippinene i 1946 som gav landets varer tollfri adgang til USA for en avgrenset periode. Den amerikanske begrunnelsen for avtalen var at den var helt avgjørende for Filippinenes økonomi. USA hadde også en liknende avtale med Cuba, som gav cubanske varer betydelige fordeler på det amerikanske markedet.⁶⁷

Mange begynte å stille spørsmål ved om den amerikanske frihandelstankegangen var endret. Ikke minst var spørsmålstegnene mange i Storbritannia.

Også Storbritannia var derfor stemningen i ferd med å snu når det gjaldt holdningen til å få etablert en internasjonal handelsorganisasjon. Regjeringsskiftet som hadde funnet sted i London, innebar at Churchill nå var blitt opposisjonsleder. I denne rollen hadde han også endret noen av sine gamle standpunkter. Blant annet satte han nå spørsmålstegn ved hvorfor amerikanerne var så opptatt av å få avviklet "the comparatively small, modest preference system built up in the british commonwealth".⁶⁸

⁶⁶ Gardner s. 353.

⁶⁷ Gardner s. 353.

⁶⁸ Uttalt av Churchill i debatt i Underhuset 12. november 1946, gjengitt i Gardner s. 351.

Landet var inne i en økonomisk vanskelig tid som gjorde at mange undret seg over om frihandel var den rette veien å gå. Det ble satt spørsmålstegn ved om veien ut av problemene allikevel kunne være å utvikle alliansene med landene i Samveldet, og ikke gjennom de pågående multilaterale forhandlingene. Til og med utenriksminister Ernst Bevin hadde antydnet at en tollunion med samveldelandene kunne være en farbar vei ut av det økonomiske uføret.⁶⁹

Muligheten for at Storbritannia ville avvikle sitt preferansesystem, måtte anses som meget liten. Der følte de at dette var forskjellsbehandling fra amerikansk side. I det britiske parlamentet var det tendenser til opprør fra en koalisjon bestående av både det konservative partiet og venstresiden i Labour.⁷⁰ Kravet var at regjeringen måtte sette foten klart ned overfor de amerikanske kravene om en avvikling av preferansesystemet. Regjeringen kunne ikke unngå å la seg påvirke av presset; til slutt måtte den gjøre det klart at også den nå så for seg at de kommende drøftelsene bare skulle dreie seg om en byttehandel i form av at Storbritannia *reduserte* sine preferanser mot at USA *reduserte* sine tolltariffer tilsvarende. Altså skulle ingen *avvikling* av etablerte ordninger finne sted.⁷¹

Denne utviklingen skapte ikke de beste forutsetninger for de nært forestående Genève-forhandlingene. Sesjonen som ble holdt i Genève fra april til oktober 1947, var viktig, og skulle også vise seg å bli omfattende. Dette var den siste runden før Havanna-konferansen skulle finne sted. I tillegg skulle tollforhandlinger med sikte på å opprette GATT-avtalen fullføres.

3.3 Genève-forhandlingene

Den første måneden av forhandlingene i Genève ble preget av debatten om amerikansk ullindustri. USA var en stor importør av ull, men hadde også selv en betydelig andel egne

⁶⁹ Gardner s. 358.

⁷⁰ Gardner s. 375.

⁷¹ Gardner s. 354.

produsenter. Da de hjemlige produsentene kom i alvorlige vanskeligheter, grep Kongressen inn og vedtok en lov som skulle beskytte industrien gjennom subsidier og økte tollsatser. Reaksjonene i Genève var voldsomme, de truet med å velte hele møtet. Blant annet nektet Australia å forhandle videre før spørsmålet om de amerikanske tollsatsene på ull ble avklart.⁷² Den amerikanske delegasjonslederen, Will Clayton, dro til Washington for å få presidentadministrasjonen til å forstå alvoret. President Truman la til slutt ned veto mot forslaget og forhandlingene kunne gå videre.⁷³

Hendelsen i USA forsterket det britiske synet på at noen avvikling av preferansesystemet ikke kom på tale. Den eneste løsningen ble å skyve spørsmålet ut i tid. Noen endelig avklaring ville ikke være akseptabel for noen av partene. Forhandlingene på konferansen var nå nær ved å bryte sammen.⁷⁴ USA måtte avgjøre om de kunne godta et kompromiss om preferansesystemet. Delegasjonsleder Clayton tok avgjørelsen om å akseptere et kompromiss om utsettelse. Risikoen var at det endelige resultatet ikke ville være tilstrekkelig til å bli godtatt av Kongressen og andre sterke interessegrupper i USA, men det var nødvendig for å redde forhandlingene.⁷⁵ For USA var dette et nederlag og det viste styrken Storbritannia, i samarbeid med Samveldelandene, fortsatt hadde.

Det er omdiskutert om Storbritannia brøt avgitte forpliktelser fra Mutual Aid-avtalen i 1942 ved sin handlemåte. En svært kritisk fremstilling av den britiske politikken gis i en artikkel av Thomas Zeiler, som hevder at Storbritannia spekulerte i at USA av storpolitiske hensyn ikke ønsket å bryte samarbeidet. Grunnen var at det ville svekke USA for mye i den begynnende konflikten med Sovjet om kontrollen over Europa.⁷⁶ I boken til Wilcox har han en helt annen, og langt mer forståelsesfull, tone overfor den britiske handlemåten. Han mente også at den britiske politikken ikke var noe endelig

⁷² Zeiler s. 711.

⁷³ Gardner s. 365.

⁷⁴ Gardner s. 358.

⁷⁵ Gardner s. 359.

⁷⁶ Zieler s. 715.

brudd med den liberalistiske politikken for verdenshandelen, men bare en pause grunnet en meget alvorlig økonomisk situasjon.⁷⁷

Forhandlingene i Genève kunne dermed fortsette, og et utkast til charter var klart den 22. august 1947, og den store konferansen i Havanna var nært forestående.

3.4 Havanna-charteret

”Life exists at the heart of this most involved accord, but only the learned can communicate with it, and then only on code”

Herbert Feis om Havanna-charteret (1948)⁷⁸

Havanna-konferansen ble innledet i den cubanske hovedstaden Havanna den 21. november 1947. 54 land deltok. Av viktige land som ikke deltok, var de fleste fra Øst-Europa. Det var Albania, Romania, Bulgaria, Jugoslavia og Ungarn. I tillegg hadde Sovjetunionen kun observatørstatus.⁷⁹

Det skulle bli en lang prosess frem mot enighet på konferansen, til tross for alle forberedelsene. Landene som ikke hadde deltatt i forberedelsesfasen var i flertall, og hadde alle egne krav. Dessuten var landene som *hadde* vært med på forberedelsene, fortsatt ivrige etter å få brakt det endelige charteret mer i tråd med sine interesser.⁸⁰ Diskusjonene om de store spørsmålene rundt preferanser og kvantitative restriksjoner, fortsatte gjennom hele konferansen.⁸¹ De fleste land ønsket blant annet å myke opp forbudet mot kvantitative restriksjoner. Storbritannia hadde som kjent støttet opp om

⁷⁷ Wilcox s. 28–30.

⁷⁸ Gjengitt hos Wilcox s. 189.

⁷⁹ St.prp. nr. 85 (1949) s. 4.

⁸⁰ Brown s. 137.

⁸¹ Colban s. 235. Se Brown s. 137–140 for en gjennomgang av alle forslagene som ble tatt opp på konferansen

færrest mulig unntak, men ville nå ha flere unntaksbestemmelser. For amerikanerne var det et nytt nederlag å måtte gi ytterligere innrømmelser på dette punktet.⁸²

Den norske delegasjonslederen Erik Colban skrev i ettertid at han hadde trodd forhandlingene på Cuba skulle bli lettere å gjennomføre enn hva de ble. Han fremhevet den pessimistiske stemningen som hadde rådet bare noen uker før konferansen ble avsluttet. Da så det sannsynligvis ikke bra ut for utfallet, men Colban skriver at han selv arbeidet meget hardt for å unngå at delegatene skulle måtte gå fra hverandre uten å ha oppnådd enighet.⁸³

Undertegningen av charteret 24. mars ble en merkedag, den amerikanske delegasjonslederen kalte det ”a day of history”.⁸⁴ For Havanna-charteret var mer enn en vanlig handelsavtale; det representerte en tematisk landevinning for internasjonale samarbeid. Dette gjaldt først og fremst sysselsetting og økonomisk utvikling.⁸⁵ Daniel Drache har i en artikkel videre pekt på at ITO må sees som et forsøk på å realisere en radikal idé om å avpasse frihandel med målsettinger om full sysselsetting.

Ikke alle forfattere velger å legge så stor vekt på denne siden av charteret. For eksempel var Wilcox den første som skrev teoretisk om charteret i 1949. Han var nestleder i den amerikanske delegasjonen på Cuba. Han avleverte følgende karakteristikkk om charteret: ”Where the objectives of domestic stability and international freedom come into conflict, the former will be given priority.”⁸⁶ Imidlertid er fokuset på denne siden av charteret tonet kraftig ned i hans bok.⁸⁷ Dette kan skyldes vissheten om at den amerikanske delegasjonen hadde gått lenger enn det både opinionen, Kongressen og interesseorganisasjonene i USA var forberedt på.

⁸² Gardner s. 363.

⁸³ Colban s. 235.

⁸⁴ Gardner s. 368.

⁸⁵ Drache s. 4.

⁸⁶ Diebold, s. 155.

⁸⁷ Claire Wilcox: A charter for world trade (1949).

Men hva innebar *egentlig* formuleringene om sysselsetting i kapittel II i Havanna-charteret? I det andre sentrale verket om ITO, av William Adams Brown, kalles bestemmelsene ”no more than decalarations of good intentions”.⁸⁸ Uansett viste dette en av de største svakhetene ved charteret; det innebar en rekke kompromisser som gjorde det sårbart for kritikk fra både et amerikansk og europeisk ståsted.⁸⁹

Havanna-charteret var et stort avtaleverk med ni kapitler og 106 artikler. Mange av artiklene var rett nok av mer teknisk karakter.⁹⁰ En kritikk av charteret gikk på at det nettopp var for langt og for komplisert.⁹¹ Charterets viktigste artikler er tema i det følgende.

Første kapittel var formålsparagrafen. Dette var en lang bestemmelse hvor det hadde blitt plass til mange formål charteret skulle bidra til, mange av dem svært ambisiøse. Det grunnleggende som sies i bestemmelsen, er at landene plikter å samarbeide med hverandre og FN i spørsmål om *handel og sysselsetting*. Allerede i artikkel 1 kom det dermed frem at dette ikke var noe charter kun for handel, men også et charter som regulerte sysselsetting. Formålet med dette samarbeidet var høyere levestandard, full sysselsetting og økonomisk og sosial fremgang, i samsvar med innholdet i artikkel 55 (a) i FN-pakten.

Kapittel II var viet bestemmelsene om sysselsetting og økonomisk virksomhet. Det het i artikkel 3 at ”ethvert medlem skal ta skritt med sikte på å oppnå full produktiv sysselsetting og en stor og jevnt stigende etterspørsel innenfor sitt territorium”. Hvilke tiltak som ble tatt i bruk, var opp til hvert enkelt land, men måtte være i samsvar med de øvrige bestemmelsene i charteret. Kapittel III var viktig for u-landene. Det gav underutviklede og krigsherjede land adgang til en rekke tiltak som ellers ville være

⁸⁸ Brown s. 177.

⁸⁹ Diebold s. 155 og Gardner s. 377.

⁹⁰ Brown s. 8.

⁹¹ Wilcox s. 189.

forbudt. Begge kapitlene var viktige i den forstand at de var bekræftelsen på at charteret tok hensyn til slike formål, og ikke kun fokuserte på de konkrete handelspolitiske bestemmelsene.

De handelspolitiske grunnprisnippene ble slått fast i det omfangsrige kapittel IV. Det gjaldt for det første bestevilkårsprinsippet i artikkel 16, som etterfølges i artikkel 17 av en plikt til å inngå forhandlinger med andre medlemsland om tollreduksjoner. I artikkel 18 ble prinsippet om nasjonal behandling utformet. Artikkel 20 inneholdt det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner. Av andre sentrale artikler kan nevnes bestemmelsene om subsidier (art.25–28), statshandel (når staten opptrådte som aktør i markedet) (art. 29–32), og restriktive forretningsmetoder (art. 44). Kapitlene VIII–IX bestod av organisatoriske bestemmelser om organisasjonens oppbygging og virkemåte. Disse faller utenfor avhandlingens ramme.

3.5 Veien mot slutten for ITO

Etter Havanna-charterets ferdigstilling våren 1948 var det meget avgjørende hvordan det ville bli mottatt i USA; dets skjebne var avhengig av amerikansk ratifikasjon. Den britiske regjeringen ville ikke en gang legge det frem for Parlamentet i London før den amerikanske regjeringen hadde vist vilje til å forsøke å få lagt charteret frem for Kongressen.⁹²

I USA var situasjonen vanskelig. Nettopp det som var en styrke for charterets legitimitet i Europa, var et av de største problemene i USA. Bestemmelser som trakk sysselsetting og økonomisk utvikling inn som faktorer i en handelsavtale, ble av mange sterke næringsinteresser i USA ansett å ligge farlig nær å blande seg inn i den grunnleggende økonomiske frihet fra statlige inngrep som gjaldt i amerikansk næringsliv.⁹³ Resultatet ble sett på som en serie kompromisser som gikk i disfavør av amerikanske interesser. Etter offentliggjørelsen av charteret kom også flere andre grupper med kritikk. Den kom

⁹² Gardner s. 369.

⁹³ Diebold s. 155–157, se også Gardner s. 377.

fra mange ulike miljøer, og representerte hele den politiske bredden. Tvilen økte om hvorvidt den amerikanske Kongressen noen gang ville ratifisere charteret.

Claire Wilcox tok charteret i forsvar gjennom en artikkel ”Foreign Affairs” i april 1949. Her oppsummerte han kritikken som hadde kommet; han delte kritikerne inn i fire grupper og argumenterte hvorfor de alle tok feil.⁹⁴ Hovedargumentet hans for avtalen var fortsatt at dette var det beste som kunne oppnås, forholdene tatt i betraktning. Den første gruppen av kritikere var kommunistene; disse mente i følge Wilcox at charteret ”slavebandt små stater på vegne av den imperialistiske monopolkapitalismen”.⁹⁵

Den andre gruppen bestod av de såkalte isolasjonistene som sa nei til enhver amerikansk deltakelse i forpliktende internasjonalt samarbeid.⁹⁶ De mente at charteret på noen sikt ville føre til at USA ville måtte oppgi sin suverenitet og bli del av en verdensomspennende superstat utenfor amerikanske myndigheters kontroll.⁹⁷

En tredje type kritikk kom fra planøkonomer som mente at charteret ikke hadde tatt inn over seg de helt fundamentale endringene som hadde skjedd i verdensøkonomien etter 2. verdenskrig. Etter deres mening hadde frihandel som idé utspilt sin rolle. Den måtte vike for statlige reguleringer av handelen. De ville ha nasjonal kontroll over produksjon, kvoter på all import og eksport, samt streng priskontroll. De skilte seg allikevel klart fra kommunistene ved at de helt klart aksepterte og ønsket et betydelig privat innslag i næringslivet; deres ideal var et samspill mellom private og offentlige interesser.

⁹⁴ Journal of foreign affairs, nr 4 1949, s. 49–71.

⁹⁵ Wilcox (Foreign Affairs) s. 55.

⁹⁶ I Wilcox’ terminologi en gruppe som kun fantes i USA og dermed ikke måtte forveksles med isolasjonister i andre land.

⁹⁷ Wilcox – som i betydelig grad var positivt innstilt til skandinavisk sosialdemokrati – bemerket ironisk at isolasjonistene trakk frem frykten for at USA på veien kunne ”møte på det skrekkelige sosialistiske fenomenet, europeisk sosialdemokrati”.

Til sist var det liberalister som ønsket mest mulig markedsstyring.⁹⁸ Heller ikke blant alle liberalister var nemlig charteret populært. Det gjaldt særlig de ideologiske liberalistene, som fokuserte på teoretiske situasjoner, og ikke hva som var gjennomførbart i praksis. Deres kritikk gikk derfor på at det var blitt for mange unntaksbestemmelser i charteret som uthulte charterets generelle frihandelsprinsipper.⁹⁹

Wilcox mente at det meste av det kritikken gikk ut på var galt. Han forstod imidlertid noen av synspunktene som kom fra planøkonomene og kommunistene. Argumentene fra dem om at små land kunne tape på charteret, mente han ikke var helt feil. Men i motsetning til kommunistene hadde han med i vurderingen også de positive konsekvensene som små land ville oppleve. De ville ha rettigheter overfor store land, som de kunne gjøre gjeldende gjennom en internasjonal organisasjon. De skulle ikke lenger behøve å akseptere at andre, mer betydningsfulle, land fikk bedre handelsbetingelser enn dem.

Også kritikken fra planøkonomene hadde han forståelse for. Han mente det ikke var utenkelig at en regulert planøkonomi hadde gitt bedre resultater isolert sett, særlig hvis det hadde vært mulig å begrense reguleringene til den første tiden etter krigen. Men problemet var at de politiske forutsetningene ikke var til stede for en slik politikk i USA.¹⁰⁰ For begge de to store partiene var en slik tankegang helt utenkelig.

Wilcox trakk også frem avslutningsvis at han fryktet hvilke konsekvenser det ville ha for charteret at Republikanerne hadde gjenerobret flertallet. Ettersom presidenten fortsatt var demokrat, kunne man se for seg et partipolitisk spill under prosessen.¹⁰¹

Det faktum at Demokratene mistet sitt flertall i begge kamre i Kongressen til republikanerne i 1948-valget, gav saken tydelige elementer av partipolitikk. I tillegg var

⁹⁸ Wilcox (Foreign Affairs) s. 60.

⁹⁹ Wilcox (Foreign Affairs) s. 67.

¹⁰⁰ Wilcox (Foreign Affairs) s. 70.

¹⁰¹ Wilcox (Foreign Affairs) s. 71.

Republikanerne tradisjonelt mer kritisk til internasjonale avtaler. Presidenten var fortsatt demokraten Truman. Det ville være en betydelig seier for ham om USA godkjente teksten. Presidenten hadde personlig vært involvert i forhandlingene på Cuba og selv vurdert flere av bestemmelsene. Enda viktigere var at de fleste store amerikanske næringslivsorganisasjoner var blitt motstandere av charteret.¹⁰² Dette gav den amerikanske administrasjonen en nesten umulig oppgave å få det gjennom i Kongressen.¹⁰³

Hvordan dette forløp illustreres ved å gjengi en kort sekvens fra en debatt i det amerikanske senatet, som viser hvor opptatt senator Millikin der var av å få klare svar på i hvilken grad dette bandt USA i sin myndighetsutøvelse.

Senator Millikin: "Now, what would this international organisation have the right to say to us? What could it demand of us in the way of performance of the obligation that we have here ... to take action designed to achieve and maintain full and productive employment, and so forth?"

Claire Wilcox: "The organization would not have the right to say anything to us or to demand any particular action of us..."

Senator Millikin: "Then we have full and complete control over what we shall do?"

Claire Wilcox: "Yes, sir."

Senator Millikin: "Well then, what is the purpose of the direction? If each member retains within itself full discretion over the subject, why talk about it in the Charter? Will not each member continue to do so just as it has in the past?"

Claire Wilcox: "Well, I think you are propably right."¹⁰⁴

¹⁰² Drache s. 7–8 (se fotnote 7).

¹⁰³ Tenold/Nordvik s. 55.

¹⁰⁴ Sitatet er hentet hos Gardner s. 345.

I tillegg var charteret aktuelt for fremleggelse i Kongressen på et noe uheldig tidspunkt, hvor det var mange andre viktige saker som dominerte. I store deler av 1948 var representantene opptatt med behandlingen av OEEC og det tilhørende programmet for Marshall-hjelpen. I 1949 dominerte NATO dagsordenen. Den pågående dramatiske utviklingen med en begynnende krig i Korea spilte også inn som et uromoment i amerikansk politikk.¹⁰⁵ Først i 1950 kunne det være aktuelt å få charteret behandlet. Da var det så åpenbart at Kongressen aldri ville godkjenne charteret at presidenten og hans administrasjon ikke engang fant grunn til å legge det frem der; det ville uansett ikke ha noen sjanse til å bli godkjent. I tillegg var GATT-avtalen allerede trådt i kraft; en avtale som oppfylte mange av behovene bak charteret.¹⁰⁶

Ettersom det drøydte med noen amerikansk avgjørelse gikk også ratifikasjonsprosessen i andre land meget langsomt. De fleste ville avvente utfallet i USA. Slik var det også i Norge, hvor det ikke ville finne sted noen behandling av charteret i Stortinget før USA hadde foretatt seg noe i retning av å ratifisere. Da beskjeden kom fra Washington ble hele proposisjonen om godkjenning av Havanna-charteret trukket tilbake.¹⁰⁷

På tidspunktet for den amerikanske avgjørelsen hadde som en kuriositet bare Liberia ratifisert charteret. Derimot het det fra Washington at USA nå ønsket å arbeide videre med den midlertidige GATT-avtalen. På denne måten ble det GATT-avtalen som skulle spille hovedrollen i det videre arbeidet med global handelsliberalisering.

Hva stod så igjen etter ITO? Diebold er opptatt av det grepet som ble gjort i charteret, gjennom å klare kombinasjonen av en strategi for nedbygging av handelsbarrierer, og en politikk som skulle ha fokus på å oppnå full sysselsetting og økonomisk utvikling.¹⁰⁸ Daniel Drache gjør mye av det samme i en nyere artikkel, meget positivt innstilt overfor

¹⁰⁵ Diebold s. 155–156.

¹⁰⁶ Diebold s. 156.

¹⁰⁷ St.meld. nr. 80 (1952).

¹⁰⁸ Diebold s. 156.

Havanna-charteret: ”Politikerne i Havanna måtte finne en *balanse* mellom å ville øke handelen og investeringer over landegrensene, men samtidig ta hensyn til sosiale forhold”.¹⁰⁹

4 Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT)

4.1 GATT-avtalen – også et amerikansk initiativ

”Everyone who reads GATT is likely to have his sanity impaired”

Senator Millikin, på en høring om GATT i det amerikanske Senatet (1951).¹¹⁰

Samtidig med at forslaget om en internasjonal handelsorganisasjon ble lagt frem i desember 1945 startet også et parallelt arbeid. Etter initiativ fra USA skulle det finne sted forhandlinger mellom femten utvalgte land,¹¹¹ alle invitert med av USA, om gjensidige tollinnrømmelser.¹¹² Av de femten landene var det bare Sovjetunionen som takket nei. Denne avtalen tok ikke sikte på å danne grunnlaget for noen organisasjon og skulle heller ikke være noen selvstendig avtale lenger enn til charter for ITO var klart. Avtalen skulle da gå inn som et kapittel i dette.¹¹³

Avtalen hadde den fordel at deltagerlandene kom i gang med iverksettelsen av tollreduksjonene betydelig raskere enn om de skulle ha ventet til Havanna-charteret var ferdigforhandlet og ratifisert i deltakerlandene. Det ble da ikke nødvendig å vente på at et

¹⁰⁹ Drache s. 4.

¹¹⁰ Gjengitt hos Jackson (1969), s. VII (i introduksjonen).

¹¹¹ USA inviterte følgende land: Storbritannia, Sovjetunionen, Frankrike, Kina, Canada, Australia, New Zealand, Sør-Afrika, India, Nederland, Belgia, Luxembourg, Tsjekkoslovakia, Brasil og Cuba.

¹¹² Jackson (1969) s. 41.

¹¹³ Diebold s. 158.

tilstrekkelig antall deltagerland fikk ratifisert charteret. Avtalen kunne også få demonstrert positive virkninger av tollreduksjoner overfor for land som stod foran en ratifikasjonsprosess med Havanna-charteret.¹¹⁴

Sett med ettertidens øyne fikk disse GATT-forhandlingene stor betydning. På forhandlingstidspunktet kom de nok i stor grad i skyggen av charterdrøftelsene. Arbeidet ledet frem til avtalen som fikk navnet ”General Agreement on Tariff and Trade”, som raskt ble forkortet til GATT-avtalen. Den manglende realiseringen av Havanna-charteret førte til at GATT-avtalen var alternativet som stod igjen som utgangspunkt for den videre liberaliseringen av internasjonal handel.

Norge ble først med på disse forhandlingene da gruppen av de opprinnelig femten land ble utvidet med åtte nye. Dette skjedde under London-konferansen i oktober–november 1946.¹¹⁵ Den nærmere utformingen av denne avtalen skulle den forberedende komiteen utrede videre frem mot de avgjørende møtene i Genève våren 1947.¹¹⁶

4.2 Tollforhandlingene i Genève 1947

Konferansen som ble innledet den 10. april i Genève hadde, som vi har sett, en viktig oppgave i å utarbeide et endelig utkast til charter som skulle danne grunnlag for den store Havanna-konferansen. Men den hadde altså et formål til, nemlig å få fullført tollforhandlingene mellom de 23 landene som deltok i disse. Genève-sesjonen varte betydelig lenger enn drøftelsene om et ITO-charter som ble avsluttet 22. august. Først den 30. oktober 1947 ble tollforhandlingene ferdig og avtalen inngått.¹¹⁷

Forhandlingene fant sted mellom to og to land. De innrømmelsene hvert av landene gav hverandre, ble så gjort gjeldende overfor alle andre land under avtalen som følge av at

¹¹⁴ Diebold s. 157.

¹¹⁵ St.prp.nr.70 (1948) s. 1.

¹¹⁶ Jackson (1969) s. 43.

¹¹⁷ St.prp.nr.70 (1948), s. 7–8.

bestevilkårsprinsippet ble anvendt.¹¹⁸ En slik forhandlingsprosess medførte at det var nødvendig å avholde et stort antall forhandlingsmøter. Det hele var et ”stort vågetak”, for å bruke ordene til Norges delegasjonsleder, Erik Colban.¹¹⁹ Den norske delegasjonen i Genève kunne ved avslutningen av sesjonen konstatere at de hadde hatt til sammen 87 offisielle forhandlingsmøter med ulike land. Flest hadde vi hatt med USA, som vi hadde møtt 14 ganger. Med Benelux-landene, som forhandlet samlet under forhandlingene, ble det avholdt totalt 10 møter. Med de fleste andre land begrenset antall møter seg til mellom 4 og 6. Det ble holdt bare ett møte for å bli enig med land vi hadde begrensede handelsforbindelser med, slik som Chile og Ceylon. I tillegg til disse offisielle møtene kom alle de uoffisielle møtene.¹²⁰

Totalt i Genève ble det holdt godt over 1000 offisielle forhandlingsmøter og det ble sluttet 122 bilaterale avtaler.¹²¹ Det synes klart at Norge ikke var av landene som hadde størst problemer med å få slutført sine forhandlinger; tvert imot var vi det første landet som hadde forhandlet ferdig med alle landene vi skulle inngå avtale med. Dette ble oppnådd 20. september 1947. Av landene som deltok i Genève, var unntakene Sør-Rhodesia, Syria-Libanon samt de franske og belgiske koloniene. Her var handelen for liten til at noen handelsavtale ble ansett som hensiktsmessig.¹²²

Innrømmelsene ble forhandlet om på et høyt detaljnivå og med en rekke tekniske betegnelser. Det er derfor i utgangspunktet ikke enkelt å få et overblikk over hvor store tollnedsettelse som ble gitt i gjennomsnitt. Dessuten var betydningen av reduksjonen svært avhengig av vareslaget. På noen varer hadde Norge store innslag av overbeskyttelse i tollsatsene, slik at en stor reduksjon ikke nødvendigvis gav et riktig uttrykk for realitetene.¹²³

¹¹⁸ Se pkt. 4.3.

¹¹⁹ Colban s. 240.

¹²⁰ St.prp.nr.70 (1948) s. 6.

¹²¹ St.prp.nr.70 (1948) s. 5–7.

¹²² St.prp.1948 nr.70 s. 7.

¹²³ Grøndahl s. 265.

4.3 Kort om de to grunnprinsippene i GATT-avtalen

I GATT-avtalen fantes ikke egne bestemmelser, slik som i Havanna-charteret, om plikter for landene til å føre en politikk med målsetting om å ”skape og opprettholde full produktiv sysselsetting og en stor og jevnt stigende etterspørsel”, jf. charterets art. 3. Heller ikke kapittel III i Havanna-charteret, om økonomisk utbygging og gjenoppbygging, har noen parallell i GATT-avtalen. Dette var som kjent to kapitler som skilte seg fra hva handelsavtaler tradisjonelt bestod av. Slik sett var GATT mer tradisjonell. Formålet inneholdt imidlertid mange av de samme målsettingene. Landene som undertegnet avtalen erkjente at: ”deres forbindelser på handelens og den økonomiske utviklings område bør ha som mål å skape en høyere levestandard, gi trygghet for full sysselsetting, en stor og jevnt økende realinntekt og effektiv etterspørsel, utvikle en full utnyttning av verdens forråd og å øke produksjon og utveksling av varer.”¹²⁴

Bestevilkårsprinsippet

Bestevilkårsprinsippet er helt grunnleggende i GATT-sammenheng. På engelsk brukes ”Most Favoured Nation” (ofte forkortet MFN).¹²⁵ Det var på ingen måte et nytt prinsipp da det ble inntatt i både Havanna-charteret og GATT-avtalen. Jackson peker på at elementer av prinsippet kan spores helt tilbake til 1100-tallet. Den utformingen prinsippet fikk i GATT er det allikevel mer vanlig å si at oppstod på 1600-tallet.¹²⁶ Det utgjorde den ene hoveddelen av det grunnleggende ikke-diskrimineringsprinsippet i GATT. Prinsippet har, som kjent fra kapittel 2 og 3, spilt en viktig rolle under forhandlingene om et nytt handelsregime.

Den sentrale betydningen det fikk under GATT-avtalen skyldes for det første at det ble plassert i avtalens del I. Dermed var det ikke gjenstand for unntak i tråd med klausulen om ”eksisterende lovgivning”(PPA), det var obligatorisk for alle avtaleparter.¹²⁷

¹²⁴ Fortalen i GATT-avtalen, se den norske oversettelsen i St. prp. nr. 70 (1948) s. 45 (bilag 2).

¹²⁵ Jackson (1969) s. 251–252.

¹²⁶ Jackson (1989) s. 133.

¹²⁷ Se pkt. 4.4.

Prinsippet stod i GATT art. 1, og gikk i korthet ut på at enhver tollinnrømmelse gitt overfor ett land, gis virkning overfor alle andre medlemsland.

Måten GATT-forhandlingene ble ført på er den andre grunnen til prinsippets viktighet i GATT. I Genève forhandlet som nevnt to og to land seg i mellom, for å bli enige om gjensidige tollreduksjoner. For at dette ikke bare skulle lede til en vanlig bilateral handelsavtale, var derfor bestevilkårsprinsippet nødvendig.¹²⁸ Enhver innrømmelse et land gav et annet i de bilaterale forhandlingene, ble med prinsippets hjelp gjort automatisk gjeldende også for de andre landene.¹²⁹ Konsekvensene ble kommentert slik i de norske forarbeidene: ”De tollbindinger og tollreduksjoner som en stat har gått med på under forhandlingene med en annen stat, er således ikke bare bindende overfor denne stat, men også overfor alle andre parter i overenskomsten”.¹³⁰

Prinsippet er også forbundet med enkelte svakheter, blant annet kan det åpne for såkalte ”gratispassasjerer” (”free-riders”).¹³¹

Prinsippet om nasjonal behandling

Prinsippet om nasjonal behandling var plassert i del II av GATT-avtalen, i artikkel 3. Det medførte at det var gjenstand for unntaket som fulgte av PPA.¹³² Prinsippet krever at importerte varer ikke må bli behandlet dårligere enn tilsvarende innenlandske produkter. Prinsippet tar altså for seg det som skjer med en vare *etter* at den har passert grensen til importlandet. Dette er motsatt av hva som dekkes av bestevilkårsprinsippet, som dreier seg om betingelsene statene setter før varene kan passere grensen. Prinsippet om nasjonal behandling retter seg altså mot de interne reguleringer, hvilket var noe av grunnen til at det ble plassert i den delen av avtalen som det gjaldt unntak for etter PPA.¹³³ Til sammen

¹²⁸ Tenold/Nordvik s. 56.

¹²⁹ Tenold/Nordvik s. 56.

¹³⁰ St.prp.nr.70 (1948) s. 7.

¹³¹ Se en grundig gjennomgang av prinsippet hos Jackson (2000) s. 99–102.

¹³² Se pkt. 4.4.

¹³³ Lowenfeld s. 29.

utgjorde disse to prinsippene det mer overordnede ikke-diskrimineringsprinsippet i GATT.

4.4 Protocol of Provisional Application (PPA)

Da enighet var i ferd med å oppnås under Genève-forhandlingene i oktober 1947, måtte det også avgjøres når tollinnrømmelsene skulle settes i verk. Det var på tidspunktet for avtaleinngåelsen grunn til å tro at det bare ville være snakk om få måneder før charteret var ferdigforhandlet. Allikevel forelå det tungtveiende argumenter for å iverksette avtalen om tollnedsettelsene så raskt som mulig, noe særlig USA ivret for.

Det var viktig å få vist de konkrete resultater som var kommet ut av det pågående arbeidet med å liberalisere handelen. Et annet argument for en rask iverksettelse av avtalen var at det sannsynligvis ville virke begrensende på den allerede eksisterende samhandelen hvis tollinnrømmelsene ble utsatt. Svært mange ville da vente med å inngå kontrakter for å få glede av nye og lavere tollsatser. Selv om forhandlingsresultatet i utgangspunktet var hemmelig, var det lite trolig at det ville gå særlig lang tid før mye av innholdet ville tilflyte offentligheten.¹³⁴

Et tredje – og meget viktig argument – var at USA hadde en sterk motivasjon for å få avtalen trådt i kraft før det var nødvendig med fornyelse av fullmakten presidenten hadde til å inngå slike avtaler gjennom ”The reciprocal trade agreement act”. Den forrige fornyelsen var skjedd i 1945 og utløp i 1948. Dermed hastet det. Det var usikkert om en tilsvarende fullmakt ville bli gitt på ny.

En hurtig iverksettelse utløste imidlertid flere problemer. Det mest problematiske var hvordan en rask iverksettelse rent praktisk kunne ordnes nasjonalt i de 23 landene som var med på avtalen. Selv om GATT var en mindre omfattende avtale enn Havanna-charteret, ville mange av landenes konstitusjonelle regler kreve godkjenning i de respektive nasjonalforsamlinger. Dette var noe mange land vegret seg for, all den tid ITO-charteret også skulle legges frem innen kort tid. Å komme med to samarbeidsavtaler

¹³⁴ Jackson (1989) s. 34–35.

om internasjonal handel så tett på hverandre kunne innebære bruk av mye ”politisk kapital” på GATT. Det kunne tenkes å gå utover velvilligheten overfor det viktige ITO-charteret.¹³⁵

Løsningen som ble valgt, var at GATT-landene ble enige om å tiltre en midlertidig protokoll i stedet for selve avtalen. Navnet på protokollen ble ”protocol of provisional application” (PPA). Åtte land sluttet seg til denne protokollen allerede fra 1. januar 1948. De resterende femten land, deriblant Norge, ble med i løpet våren og sommeren 1948.

Dersom en sluttet seg til denne protokollen og ikke selve GATT-avtalen, kom to viktige klausuler til anvendelse. Disse var kun inntatt i protokollen. For det første ble adgangen til å tre ut gjort atskillig enklere. Perioden før en uttredelse lovlig kunne skje, ble redusert fra 6 måneder til 60 dager. Dette var viktig konstitusjonelt sett i mange land for å unngå at avtalen måtte godkjennes av nasjonalforsamlingen. Enda viktigere var den andre klausulen. Den gjorde at del II av den opprinnelige GATT-avtalen bare forpliktet landene i den utstrekning den ikke var i strid med eksisterende nasjonal lovgivning (”to the fullest extent not inconsistent with existing legislation”).¹³⁶

Del II inneholdt som kjent de viktige handelspolitiske bestemmelsene i GATT, bortsett fra bestevilkårsprinsippet. Denne begrensingen av GATT-avtalen sikret at alle landene kunne tiltre avtalen uten godkjennelse fra nasjonalforsamlingen. Forpliktelsene til å gjennomføre del I og III av avtalen bestod uforandret. Denne ordningen forble for øvrig et særtrekk ved GATT, og ble stående i hele perioden GATT eksisterte som selvstendig avtale. Ordlyden i protokollen reiser en rekke tolkningsspørsmål og har vært opphav til en rekke tvister i GATT-systemet.¹³⁷

¹³⁵ Jackson (1989) s. 35.

¹³⁶ Jackson (1989) s. 36 og St.prp.nr.70 (1948) s. 8.

¹³⁷ Se nærmere i for eksempel Espeli s. 62–65.

4.5 Et innblikk i de norske GATT- forhandlingene

Et interessant spørsmål er hvordan de tosidige forhandlingene GATT-forhandlingene i Genève rent praktisk foregikk. For å illustrere dette kan et utdrag fra Norges forhandlinger med Kina være nyttig. Kina var ikke blant våre største handelspartnere, men heller ikke blant de minste.

Med Kina ble det holdt totalt fire forhandlingsmøter i juni–juli 1947.¹³⁸ De to første ble brukt til å diskutere hverandres tilbud og komme med forslag til endringer eller forbedringer. Det var på det tredje og nest siste møtet at det ble fortløpende i prosessen med å få sluttført en avtale. Dette ble avholdt 11. juli 1947. På dette tidspunktet sendte den norske delegasjonen telegram til det norske Utenriksdepartementet hvor de bad om bekreftelse på hva Norge hadde tenkt å gi i forhandlingene.¹³⁹ På forhånd hadde forhandlerne fått fullmakter til å forhandle innenfor et visst spillerom av det listene tilsa. Men før avtalene kunne sluttføres måtte Victoria Terrasse konsulteres.

Den avgjørende fordelingen av innrømmelser mellom de to landene som forhandlet fant sted på det nest siste møtet. I Kinas tilfelle var kineserne på dette møtet meget klare på at det var en forutsetning for å få til en avtale med Norge at det ble en bedre balanse mellom hva de to landene gav hverandre i innrømmelser. Kineserne mente Norges innrømmelser hadde vært alt for ”for små og ubetydelige”. Norge avviste ikke at dette var riktig. Grunnen til at Norge holdt igjen ytterligere tollinnrømmelser, var at kineserne ikke hadde gitt Norge innrømmelser på vareslaget som betydde mest for Norge vis-à-vis Kina, nemlig papir. Den norske delegasjonen ville ikke gi seg før innrømmelsene ble festet til papiret – i dobbel forstand. Å få reduksjoner i toll på papir til Kina var viktig i den grad at vi var villige til å gi fra oss en del av de øvrige kinesiske innrømmelsene.¹⁴⁰

¹³⁸ Rapport fra delegasjonen i Genève, datert 30. juli 1947.

¹³⁹ Brev til UD innkommet, 16. juli 1947.

¹⁴⁰ Dette gjaldt innrømmelser angående ferromanganese, ferrosilicon og ferrochrom.

Kineserne var etter hvert beredt å gi Norge innrømmelser når det gjaldt papir, men først etter at den norske delegasjonen hadde gitt ytterligere innrømmelser på andre vareslag. Norge stod hardnakket på at det først måtte komme konkrete innrømmelser på papir.

Dette lyktes det til slutt for Norge å få kineserne til å gjøre. De sa seg villige til å gi 5 % tollreduksjon på norsk papir av typen ”tissue paper” samt samme reduksjon på den vanligste typen av kopipapir. Tilbake for dette ville kineserne av Norge ha betydelige reduksjoner av tollen på sengefjær, egg og te. Norge gikk umiddelbart med på en reduksjon av tollen på sengefjær med 50 %. Når det gjaldt egg, gjorde Norge høflig kineserne klar over at egg neppe var et særlig aktuelt produkt for vareutveksling mellom de to landene. Spørsmålet om te var derimot mer komplisert; til slutt var det dette som ville avgjøre om enighet ble oppnådd. Te-spørsmålet måtte utsettes til det fjerde og siste møtet. Norge var på dette møtet villige til å imøtekomme Kinas ønsker når det gjaldt te.

I forkant av dette siste møtet hadde delegasjonen sendt et telegram til UD i Oslo med opplysninger om situasjonen og hva de foreslo å tilby på fallrepet. Fra Oslo kom godkjennelsen raskt.¹⁴¹ Den 24. juli var det klart for det fjerde og siste møtet. Her bekreftet Norge at tollreduksjonen ville bli fra 2,70 til 2,00 kr per kilo importert til Norge. Etter at noen formelle uklarheter ble ryddet av veien, ble det oppnådd enighet, og forhandlingene med Kina var avsluttet.

Forhandlingene med land som var medlemmer av det britiske imperiet, ble i noen grad også preget av innblanding fra Storbritannia. Slike tollforhandlinger var en god anledning for land som ønsket uavhengighet fra det britiske imperiet til å vise sin selvstendighet gjennom å forhandle frem egne tollbetingelser. Særlig forhandlingene med Burma og India var gode eksempler på dette. Begge hadde forhandlet ferdig med Norge da den norske delegasjonen ble kontaktet per brev av den britiske delegasjonslederen J.C. Helmore. I brevet skrev han at avtalene med de to nevnte landene ikke burde ha vært undertegnet uten konsultasjon med Storbritannia. Den offisielle grunnen Helmore brukte,

¹⁴¹ Telegram fra UD i Oslo til delegasjonen i Genève den 20. juli 1947

var den direkte betydningen innholdet fikk for Storbritannia, og at de da måtte regnes som en part i avtalen.¹⁴²

Norge oppfattet dette som et rent internt forhold innen Samveldet, og ønsket for øvrig ikke noen rolle i den debatten. Det var kjent at både India og Burma ønsket større selvstendighet fra Samveldet. Delegasjonsleder Colban svarte derfor – etter konsultasjoner med UD i Oslo – at Burmas og Indias folkerettslige status gjorde dem i stand til å inngå avtalen. I tillegg var ikke en eventuell konflikt innen det britiske Samveldet noe Norge ønsket å ta del i. Norge kunne heller ikke love britene at dette ville bli tatt hensyn ved senere anledninger og heller ikke i de pågående tollforhandlingene mellom Norge og Storbritannia.

Norge viste også til art. 24 i avtalen, som helt klart sa at avtalene kun skulle inngås mellom to parter. I et brev til UD fra delegasjonsleder Colban pekte han på at det ikke ble noe diskusjon når det gjaldt avtalene Norge hadde inngått med Canada, New Zealand og Sør-Afrika. Felles for disse var at de ikke hadde en tvist pågående med Storbritannia angående sin selvstendighet.¹⁴³ Dette viser at også andre forhold kunne bli trukket inn i forhandlingene enn det rent handelsmessige.

4.6 Oppsummering – fra Atlanterhavserklæringen til Havanna-charteret

Som en oppsummering av hele den lange utviklingen fra de første diskusjonene under Atlanterhavskonferansen i 1941 og frem til enigheten på Havanna-konferansen må det være riktig å si at det ble vanskeligere enn forutsett å bygge et nytt multilateralt handelssystem. Når de grunnleggende prinsippene om handelens frihet skulle fastlegges mer konkret, oppstod det mange spørsmål. For intet prinsipp kunne være uten unntak – noe som var langt mer komplisert å utarbeide. I tråd med tidligere historiske erfaringer ble det også langt vanskeligere å bli enig i økonomiske krisetider. Presset fra hjemlig opinion og opposisjon om nasjonale tiltak som bryter med prinsippene, blir da mye

¹⁴² Brev til UD 30.juli 1947.

¹⁴³ Innkomet brev til UD den 4. august 1947.

vanskeligere å takle. Både den amerikanske og britiske holdningen blir da også sterkt preget av hvordan de måtte forholde seg til et krysspress fra hverandre, og press hjemmefra.

Nå endte denne prosessen slett ikke i noen fiasko i betydningen at alt samarbeid stoppet opp, og alle planer ble skrinlagt. GATT-avtalen eksisterte som en ”redning” for samarbeidet. Dette kan sees på to måter; konsekvensene av at ratifikasjonen av Havanna-charteret stoppet opp, ble mindre. Dermed ble det kanskje en lettere løsning å la Havanna-charteret bli på planleggingsstadiet. Samtidig ble mange av charterets prinsipper faktisk gjennomført ved hjelp av GATT.

En feil Gardner mener ble gjort gjennom hele prosessen, var at det ble lagt for stor vekt på arbeidet med de generelle prinsippene. Å tro at slike formelle prinsipper kunne løse en grunnleggende uenighet mellom partene ble feil.¹⁴⁴ De dekket over reelle problemer som det åpenbart ville oppstå, som for eksempel at mange land, deriblant Storbritannia ville ha spesielle behov i forbindelse med sin gjenoppbygging etter krigen. Følgende ord fra John Maynard Keynes (1933) kan tas med avslutningsvis for å illustrere viktigheten av ikke å bli fastlåst i egne prinsipper:

”When a doctrinaire proceeds to action, he must, so to speak, forget his doctrine. For those who in action remember the letter will probably lose what they are seeking”.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Gardner s. 383.

¹⁴⁵ Gjengitt hos Gardner s. 385.

5 Norges holdning til GATT og ITO

5.1 Overblikk over en manglende offentlig debatt

Det må være riktig å si at norsk debatt om spørsmål rundt GATT og ITO i stor grad var fraværende. Espeli kaller det ”forbløffende” at det var så lite debatt om de handelspolitiske prinsippene i GATT-avtalen og Havanna-charteret.¹⁴⁶ Det kan være flere grunner til dette. Espeli trekker frem som en viktig grunn at det var relativt få personer involvert, og at det var meget kompliserte forhandlinger.¹⁴⁷ Det er ingen tvil om at det er riktig at utformingen av avtalene, og vurderingen av hvilke posisjoner Norge skulle innta, var vanskelig å sette seg inn i. Noe som også kommer tydelig frem nedenfor.

Jeg tror et annet forhold som bidro til mangelen på offentlig debatt var den generelle enigheten i Norge om at landet måtte delta i prosessen med internasjonal handelsliberalisering. Det var helt klart skeptiske røster i flere partier; men til slutt stemte et samlet Storting for å tiltrede til GATT-avtalen.¹⁴⁸

Følgen av en enstemmig komitéinnstilling, og dermed utsikt til at alle de politiske partiene ville støtte avtalen, var at det ble lite rom for politiske debatter om saken. Det kan også forklare hvorfor saken bare i liten grad ble omtalt i media på denne tiden. Det er i hvert fall det inntrykk som sitter igjen etter en gjennomgang av to sentrale norske aviser i perioden rundt Stortingets endelige behandling og godkjenning av GATT-avtalen den 10.juni 1948. Verken i Dagbladet eller Aftenposten ble spørsmål rundt GATT tatt opp i større grad. Av det som stod på trykk om temaet var det hovedsakelig korte meldinger av ren informativ karakter, og ikke mer analyserende reportasjer.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Espeli s. 37.

¹⁴⁷ Espeli s. 37.

¹⁴⁸ Se pkt. 5.6.

¹⁴⁹ Gjennomgang av utgivelsene av Dagbladet og Aftenposten i perioden 27.mai–20.juni 1948, ved Nasjonalbibliotekets bibliotek for gamle aviser på mikrofilm.

Forskjellen var stor i forhold til bruken av spalteplass på nyheter om utviklingen av Marshall-planen og det dertil hørende samarbeidet innen OEEC. Dette var forsidestoff ved flere anledninger i denne perioden. Grunnen kan være at tilknytning til disse var mer kontroversielt. For Norges del betydde dette samarbeidet en justering av den såkalte brobyggingspolitikken, og oppgivelse av standpunktet om å stå helt utenfor de fremvoksende blokkene i øst og vest. Inntrykket var at det ble skapt et tettere forhold til USA. Samarbeidet hadde også svært konkrete følger; tilførsel av store pengesummer gjennom Marshall-hjelpen.¹⁵⁰

Et unntak var den nedenfor nevnte debatten om regjeringens angivelig trenering av en rask norsk tiltredelse av GATT.¹⁵¹ En kritikk som ble fremmet av Industriforbundets president, og som ble tatt opp av Arbeiderpartiet under debatten. Men heller ikke det gikk på materielle spørsmål rundt avtalen, eller om Norge burde tiltre den.

Et annen grunn til at det var så lite uenighet i den offentlige debatten om saken kan være at deler av uenigheten, av naturlige grunner, ikke egnet seg så godt i media. Mye tyder på at det var en dyp skepsis til ideene om frihandel innad i Arbeiderpartiet. Som et illustrerende eksempel kom noe av den krasseste kritikken mot GATT, gjennom hele den norske prosessen, fra saksordføreren for saken i Stortinget, Ivar Hognestad fra regjeringspartiet. Kritikken ble endog fremført i han åpningsinnlegg under selve GATT-debatten. Jeg kommer nærmere tilbake til hans kritikk nedenfor.¹⁵²

I tillegg viser en gjennomgang av referater fra regjeringsskonferansene i perioden 1946–1948, utført av Harald Espeli, at finansminister Erik Brofoss hadde et ”dualistisk og konfliktfylt” syn på samarbeidet GATT medførte.¹⁵³ Som Espeli selv påpeker kan dette

¹⁵⁰ Se nærmere om OEEC- debatten i Eriksen/Pharo s. 125–129.

¹⁵¹ Dagbladet 1.juni 1948, s. 6.

¹⁵² Se pkt. 5.6.

¹⁵³ Espeli s. 37, i samme retning Eriksen/Pharo s. 109–110.

være en grunn til at det aldri fant sted noen egentlig debatt om GATT eller ITO på møter hvor hele regjeringsskollegiet var samlet.¹⁵⁴

5.2 Nedsettelse av norske ekspertutvalg og komiteer

Norge ble for alvor aktivt med i det internasjonale arbeidet rundt GATT og ITO da vi ble medlem av den forberedende komiteen i London i 1946. Da Norge hadde mottatt invitasjonen og det første amerikanske forslaget i desember 1945 hadde vi naturlig nok takket ja til å være med på videre drøftinger, i likhet med de fleste inviterte land.¹⁵⁵

Gjennom medlemskapet i den forberedende komiteen ble vi enda tettere knyttet til samarbeidet. Nå var oppgaven fra norsk side å finne ut hvordan vi skulle forberede oss til deltakelsen og hvilke standpunkter vi skulle innta til de ulike spørsmålene dette samarbeidet innebar.

Det var ingen tvil om at denne prosessen frem mot å skape et internasjonalt regime for en mer liberal verdenshandel var viktig for Norge; men også meget komplisert. Ikke minst i forhold til hvilke standpunkter vi skulle innta til en rekke spørsmål som ville oppstå.

Hvordan ville de frihandelsvennlige handelspolitiske prinsippene i forslaget fra amerikanerne påvirke Norge? Tilnærmingen til disse utfordringene ble å sette ned en rekke utvalg og komiteer bestående av fageksperter, embetsmenn og noen ganger representanter fra de store næringsorganisasjonene. Det er verdt å merke seg at det ikke var politiske representanter i disse komiteene med unntak av den siste som ble nedsatt. Dette kommer jeg tilbake til.¹⁵⁶

Det første utvalget ble nedsatt av Utenriksdepartementet i mai 1946 og skulle forberede Norges arbeid i den internasjonale forberedende komiteen. Foruten dette skulle det også legges mer langsiktige føringer på de norske standpunktene frem mot den påtenkte

¹⁵⁴ Espeli s. 37.

¹⁵⁵ St.prp.nr.85 (1949) s. 8.

¹⁵⁶ Se St.prp.nr.85 (1949) s. 9–11 for en oversikt over alle utvalgene og komiteene som ble nedsatt.

internasjonale konferansen. Utvalget skulle ledes av sjefdirektøren i Norges Bank, Gunnar Jahn.

Jahn-utvalget leverte sin innstilling 13. september 1946. Gunnar Jahn selv var kjent for å være en klar tilhenger av frihandel.¹⁵⁷ Derfor var det ikke veldig overraskende at konklusjonen utvalget kom frem til, klart gikk i retning av å støtte hovedpunktene i det amerikanske forslaget. Med seg i utvalget hadde han også prisdirektør Wilhelm Thagaard. Han var kjent som den store eksponenten for regulering av innenlandsk økonomi. Han hadde gjennom sin stilling som direktør for Prisdirektoratet fått betydelige fullmakter til å gripe inn i produksjonslivet i Norge. Grunnlaget for disse lå i den provisoriske anordningen som ble innført allerede på frigjøringsdagen 8.mai 1945, og som gikk under navnet Lex Thagaard.¹⁵⁸

Dermed kunne det vært duket for en konflikt om de norske holdningene til samarbeid internasjonalt her, dersom Thagaard hadde oppfattet det nye internasjonale regimet som en trussel mot hans fullmakter, og i motstrid med den rådende norske innenrikspolitikken. Det skjedde imidlertid ikke, og Jahn-utvalget leverte en enstemmig innstilling. Måten den potensielle konflikten ble løst på, var at Thagaard fikk i gjennom en formulering om at Norge forbeholdt seg retten til å utøve ulike former for nasjonal prisregulering.¹⁵⁹

Dette ”kompromisset” i Jahn-utvalget er svært interessant fordi det illustrerer hvordan Norge generelt forholdt seg til denne motsetningen gjennom hele den kommende prosessen. Norge støttet opp om det internasjonale arbeidet for liberalisering, men argumenterte samtidig sterkt for at det ikke skulle legges begrensninger i landenes adgang til å føre en reguleringspolitikk innenlands. Slik kan man si at den norske tilnærmingen til samarbeidet skjedde i balansepunktet *mellom frihandel og suverenitet*.

¹⁵⁷ Espeli s. 38.

¹⁵⁸ Bergh/Pharo s. 30–32.

¹⁵⁹ Espeli s. 38.

Espeli peker på at denne måten å unngå problemet på ikke var helt konsistent. Det virket heller ikke som utvalgsleder Jahn syntes det. I en gjennomgang av hans dagbøker fra perioden fant Espeli en sarkastisk kommentar om at Thagaards ønsker var inkonsistente ettersom de ønsket *både* prisregulering og frihandel.¹⁶⁰ Men samtidig er det vanskelig å se at Norge kunne stilt seg på sidelinjen i et så viktig spørsmål. Vi var en nasjon som hadde en eksportavhengig økonomi, og våre interesser gikk derfor i retning av å ønske større grad av frihandel.

Før de viktige, og avgjørende, Genève-forhandlingene i 1947, som skulle ta opp både ITO og GATT, ble det fra norsk side nedsatt en forberedende komité som skulle arbeide med de norske synspunktene på *begge* avtalene. Valget av leder falt på Arne Skaug, daværende sjef i Statistisk Sentralbyrå, og navnet på komiteen ble derfor Skaug-komité I. Den samme Skaug fikk også oppdraget med å lede komiteen som skulle forberede de norske synspunktene til selve Havanna-konferansen mot slutten av året.¹⁶¹ Skaug fikk med andre ord en helt sentral rolle i utformingen av de norske standpunktene. De to utvalgene han ble satt til å lede fikk navnene Skaug-komité I og II. Det var en viktig forskjell i sammensetningen av dem; i Skaug-komité II var det også med representanter for de politiske partiene på Stortinget. Noe vi skal se førte til at utvalget ble splittet i sin innstilling.

I tillegg ble det nedsatt egne forhandlingsdelegasjoner for både Genève-forhandlingene og Havanna-konferansen. Den erfarne ambassadøren Erik Colban ble valgt som delegasjonsleder begge steder. I tillegg ble det nedsatt ytterligere ett utvalg som skulle følge konferansen hjemme i Oslo. Hensikten var at dette skulle fungere som et bindeledd mellom Utenriksdepartementet og delegasjonen på Cuba, og det var derfor i løpende kontakt med den norske delegasjonen på Cuba. Det ble ledet av nevnte prisdirektør Wilhelm Thagaard.¹⁶²

¹⁶⁰ Espeli s. 39, se hans fotnote 15.

¹⁶¹ St.prp.nr.85 (1949) s. 9–11.

¹⁶² St.prp.nr.85 (1949) s. 11.

5.3 Skaug-komité I

Skaug-komité I hadde en stor oppgave foran seg da den begynte sitt arbeid vinteren 1947. Det skulle forberede både tollforhandlingene i Gen ve og drøftelsene om et ITO-charter. Komiteen ble nedsatt 24.januar og leverte sin innstilling 2.april. Innstillingen var enstemmig. Konklusjonen når det gjaldt Norges generelle standpunkt til arbeidet med et ITO-charter var helt klart; Norge burde innta en positiv grunnholdning og støtte det videre arbeidet.¹⁶³ Imidlertid ble det flere steder understreket at charteret kunne få betydning for den økonomiske handlefriheten; Norge ville på en del områder ikke kunne føre den økonomiske politikken som var ønsket. Samtidig ville charteret kunne få ”overordentlige konsekvenser for vårt næringsliv”.¹⁶⁴

Komiteen reiste også spørsmålet om konsekvensene av at den økonomiske politikken som ble ført overfor utlandet, kunne bli ulik hovedlinjene i den indre politikken. Det ble trukket frem at hovedtendensen i charteret kunne tyde på at det ville bli en betydelig forskjell.¹⁶⁵ Komiteen mente at det som utgangspunkt var ”en meningsløshet   føre en indre politikk med visse målsettinger og en ytre økonomisk politikk på tvers av disse.”¹⁶⁶ Men komiteen fant at små land med stor utenrikshandel, som Norge, må lempe på dette prinsipp”. Det ble videre uttalt at slike land ”ikke alltid kan velge fritt sine handelspolitiske veier og virkemidler.”¹⁶⁷ Det som skjedde av utvikling internasjonalt fikk store konsekvenser for hjemlige bedrifter, noe som igjen ville gi konsekvenser for landets indre forhold.

Derfor foretok komiteen i realiteten en avveining mellom å gi opp deler av v r økonomiske suverenitet, for å få nytte av de fordeler samarbeidet ville gi v r skipsfart og eksportindustri. I den avveiningen så komiteen på reelle forholdene rundt v r økonomiske

¹⁶³ Skaug-komité I s. 7, jf. Espeli s. 41.

¹⁶⁴ Skaug-komité I s. 7.

¹⁶⁵ Skaug-komité I s. 8.

¹⁶⁶ Skaug-komité I s. 8.

¹⁶⁷ Skaug-komité I s. 8.

suverenitet. De fant da ut at den var ”bundet fra før”.¹⁶⁸ Det var altså ikke slik at komiteen så på ”den økonomiske handlefrihet” som en tilstand som var der i utgangspunktet. Vi var derimot bundet allerede.

Når det gjaldt vurderingene av de konkrete bestemmelsene i utkastet som skulle drøftes i Genève trakk utvalget frem de daværende kapitlene 3 og 4, hvor bestemmelsene om sysselsetting og økonomisk utvikling var tatt inn (Kapittel 2 og 3 i det endelige charteret). Dette ble oppfattet som innrømmelser fra amerikansk side; bestemmelsene stod derimot godt i samsvar med målene for norsk økonomisk og sosial politikk, som prioriterte full sysselsetting høyt.¹⁶⁹ To andre fordeler som ble fremhevet var at det ville senke amerikanske tollsatser og moderere det britiske preferansesystemet.

Til tross for betenkeligheter var konklusjonen at Norge burde støtte opp om det videre arbeidet, samtidig som vi gjorde oppmerksom på de manglene vi så ved det. Alt i alt kunne ikke utvalget se noen annen måte å få ”utviklet den økonomiske arbeidsdelingen og økte samhandelen som er så viktig for norsk økonomi. Når de store nasjonene går for dette, så er det eneste fornuftige standpunktet fra vår side å støtte det”.¹⁷⁰ Det var altså mange ulike typer argumenter som spilte inn.

Når det gjaldt den andre delen av komiteens mandat; vurderingen av tollforhandlingene i Genève, var utvalgets konklusjoner mer tvilende og preget av en viss skepsis. Dette skyldtes for det første at utvalget mente at det ville bli et ”gjettverk” å finne frem til hvilke tollsatser som burde foreslås redusert, og med hvor mye.¹⁷¹ Konsekvensene ville bli meget vanskelige å fastslå. Derfor burde vi være ”overordentlig forsiktige med å gi for mye”.¹⁷² Utvalget pekte også på at det ble brukt mye ressurser på tollforhandlingene i Genève. De stilte derfor spørsmålet om det ble lagt for mye vekt på disse til skade for

¹⁶⁸ Skaug-komité I s. 15.

¹⁶⁹ Skaug-komité I s. 19.

¹⁷⁰ Skaug-komité s. 127.

¹⁷¹ Skaug-komité s. 105.

¹⁷² Skaug-komité s. 106.

charterdrøftelsene. Riktignok var dette arbeidet viktig, men ”var det ikke viktigere å få etablert organisasjonen?”¹⁷³ Det ble pekt på svakhetene ved et for løst organisert samarbeid som disse forhandlingene kunne munne ut i. I den forbindelse pekte de på hvilke følger dette hadde hatt for Folkeforbudets skjebne i mellomkrigstiden.¹⁷⁴

Holdningen utvalget hadde til tollforhandlingene gir et helt klart inntrykk av, noe som blir forsterket etter hvert, at Norge i utgangspunktet ikke var så positiv til utviklingen av GATT-avtalen. Norge foretrakk etter alt å dømme det mer institusjonaliserte samarbeidet om ITO.

5.4 Skaug-komité II og arbeidet på Havanna-konferansen

Den andre Skaug-komiteen skulle altså forberede de norske synspunktene til Havanna-konferansen. Jeg velger i det følgende å behandle synspunktene fra den forberedende komiteen sammen med oppsummeringen i Havanna-delegasjonens sluttrapport om resultatet av konferansen. Dette gjøres for oversiktens skyld, og for å unngå dobbeltbehandling. I rapporten fra delegasjonen ble det også hyppig gjort henvisninger til komiteens innstilling.

Instruksen for den norske delegasjonens arbeid i Havanna ble gitt i brev fra Utenriksdepartementet til delegasjonen den 15. november 1947. Delegasjonen skulle legge til grunn synspunktene fra *flertallet* i den forberedende Skaug II-komiteen. På de punktene hvor komiteen gikk inn for å gjøre endringer i det foreslåtte utkastet ble delegasjonen bedt om å gå forsiktig frem. I første omgang burde de norske avvikende synspunktene diskuteres underhånden med andre lands delegasjoner for å høre om de hadde liknende oppfatninger. I denne sammenheng ble det understreket fra departementet at delegasjonen burde ”unngå å ta initiativ til endringer, eller komme for sterkt i forgrunnen ved drøftelse av endringsforslag, når dette av andre delegasjoner kan oppfattes som forsøk fra norsk side på å svekke organisasjonens effektivitet.” Utover

¹⁷³ Skaug-komité s. 128.

¹⁷⁴ Skaug-komité s. 128.

dette skulle det innhentes nærmere instruks fra departementet i alle saker ”av betydelig økonomisk eller politisk rekkevidde”¹⁷⁵

Det vil i det kommende bli gitt en redegjørelse for to viktige endringer Norge ønsket å gjøre i charterutkastet. For begge de to endringsforslagene vedkommende var det et mindretall i den forberedende komiteen, som ikke støttet opp om forslagene. Mindretallet bestod av Richard Bjercke fra Norges Handelsstands Forbund, Hans Blom fra Norges Industriforbund og Bernt Ingvaldsen som representerte Høyre på Stortinget. I noen spørsmål ble mindretallet supplert av Jon Leirfall fra Bondepartiet.

Sysselsetting og prisregulering

Norge fant ingen betenkeligheter med bestemmelsene i kapittel II som gjaldt forpliktelsene til å føre en politikk i tråd med målet om full sysselsetting i kapittel II av charteret. Det var en betydningsfull erkjennelse av sysselsettingens rolle for en internasjonal handelsorganisasjon. Dette var helt i tråd med synspunktene i Skaug-komité I, og om dette standpunktet stod også Skaug-komité II samlet.¹⁷⁶ Det var dermed ingen prinsipielle motforestillinger i den norske holdningen som gikk ut på å ikke ville la seg binde av føringer som ble lagt på nasjonale politikktutforming.

Flertallet i den forberedende komiteen ville derimot gå lenger. De mente bestemmelsen om sysselsetting var for svakt utformet, og ville risikere å bli av sekundær betydning sammenlignet de handelspolitiske bestemmelsene i charteret, som var av en mer absolutt karakter.¹⁷⁷ Mindretallet i komiteen støttet ikke dette synet. De hadde som nevnt stilt seg fullt og helt bak den eksisterende forpliktelsen om full sysselsetting, men en skjerping mente de ville kunne føre til mange urimelige klager, i tillegg til problemer med

¹⁷⁵ ”Rapport fra den norske delegasjon til den internasjonale konferanse om handel og sysselsetting i Havanna, 21.november–24.mars 1948”, s. 5. Inn tatt i St.prp. nr.85 (1949) bilag 2. (Heretter kalt ”rapporten”).

¹⁷⁶ ”Innstilling fra Komiteen for forberedelse av den norske deltagelse i den internasjonale konferanse om handel og sysselsetting i Havanna” (heretter kalt Skaug-komite II) s. 7.

¹⁷⁷ Skaug-komité II s. 8.

tolkningen av begrepet. Det ble også pekt på at hva som lå i et begrep om ”full sysselsetting”, ville variere fra land til land. Det var også et tungtveiende argument mot flertallets forslag at ingen øvrige land hadde kommet med liknende innspill.¹⁷⁸

Det som ble gjort fra norsk side i dette spørsmålet var å koble spørsmålet om sysselsetting sammen spørsmålet adgangen til å føre en nasjonal prisreguleringspolitikk. Komitéflertallet anså å beholde denne adgangen for å være et meget viktig virkemiddel for å oppnå nettopp full sysselsetting. Dette var et forhold som hadde opptatt Norge gjennom hele prosessen.¹⁷⁹ Utkastet etter London-møtet i 1946 hadde ikke hatt generelle bestemmelser om prisregulering overhodet. Det var derfor betydelig norsk misnøye med at det heller ikke på møtet i Genève hadde funnet sted noen prinsipiell diskusjon omkring problemstillingen.¹⁸⁰ Dette var noe Norge så som nødvendig å få avklart under Havanna-konferansen.

Ved avslutningen av forhandlingsmøtene i Genève hadde derfor Norge gitt uttrykk for sine synspunkter. Et flertall i Skaug-komiteen ønsket at det skulle legges frem et norsk forslag i Havanna; om en *plikt* for medlemsstatene til å hindre for store prisfluktuasjoner. For å få frem den nære tilknytningen det var mellom målene om sysselsetting og prisregulering, ønsket de å plassere en slik bestemmelse i sysselsettingskapittelet (kapittel II).¹⁸¹ Dette forslaget ble av delegasjonen i Havanna kalt ”vidtgående”.¹⁸² Det ble enn fremmet – uten å få særlig støtte.

Dermed måtte den norske delegasjonen velge en mer moderat løsning, ved å forsøke å få til en endring av artikkel 6. Denne bestemmelsen regulerte i hvilke situasjoner landene kunne ta i bruk tiltak for å verne sin egen økonomi. Opprinnelig var det kun en kraftig

¹⁷⁸ Skaug-komité II s. 10.

¹⁷⁹ Jf. pkt. 5.2 om Thagaards angivelige inkonsistente holdning i Jahn-utvalget.

¹⁸⁰ Det ble gitt noen bestemmelser om prisregulering i Genève, men kun på avgrensede områder. Se rapporten s. 8–9.

¹⁸¹ Skaug-komité II s. 10.

¹⁸² Rapporten s. 10.

nedgang i etterspørselen *fra andre land*, som tillot slike tiltak (såkalt deflasjonspress). Dette ville beskytte landenes eksportindustri. Kom derimot hjemmenæringene ut i problemer som følge av prisnedgangen, for eksempel gjennom en ”flom av billige importvarer”, kunne konsekvensene bli store også for innenlandsk rettede bedrifter.¹⁸³

Slikt *inflasjonistisk press* ble ikke rammet av artikkel 6 i utgangspunktet. Norge ønsket derfor å inkludere unntak ved begge formene for press i økonomien – og fikk gjennomslag for det. Selv om ikke dette løste alle problemer rundt adgangen til prisregulering, var Norge fornøyd. De mente dette hadde bevist en økende forståelse for denne type problemer, og dermed også for de norske synspunktene.¹⁸⁴

Mindretallet støttet ikke det første norske vidtgående forslaget da det ble behandlet i komiteen. Deres utgangspunkt var at en generell adgang til prisregulering ville være vanskelig å forene med de overordnede hensiktene med charteret. Tiltakene ville bli vanskelig å skille fra andre tiltak med andre hensikter.¹⁸⁵ Det norske forslaget som det ble ikke drøftet i komiteen. Det er derfor vanskelig å si om mindretallet ville støttet dette utspillet. På bakgrunn av den internasjonale støtten forslaget fikk, kan det vel antas at mindretallet ikke ville hatt motforestillinger.

Dette var en interessant prosess på flere måter. Ønsket om å ha adgang til prisregulering kan sees i sammenheng med den reguleringspolitikk som ble ført i Norge, og som etter hvert møtte motstand fra opposisjonen. Debatten var i ferd med å oppstå i Norge omkring tidspunktet for Havanna-konferansen. Dermed ble et innenrikspolitisk kontroversielt tema trukket inn i internasjonale forhandlinger. Regjeringen ønsket at den reguleringspolitikken de førte, ikke skulle begrenses av bestemmelser i det kommende charterets. Likedan brukte Høyres representant i komiteen, sammen med representantene fra grupper som tradisjonelt stod Høyre nær, anledningen til å markere uenighet. For dem kunne denne prosessen være en måte å påvirke norsk politikk bort fra den

¹⁸³ Rapporten s. 10.

¹⁸⁴ Rapporten s. 10–11.

¹⁸⁵ Skaug-komité II s. 10.

reguleringstankegang som den sittende regjeringen førte, og som Høyre sterkt mislikte. Å få endret denne politikken gjennom egen maktposisjon i Stortinget var tilsynelatende vanskelig, med tanke på den sterke posisjon Arbeiderpartiet hadde på denne tiden. Imidlertid antyder Espeli at det trolig var sterke synspunkter i Høyres stortingsgruppe om at Ingvaldsen hadde gått for langt i retning av å støtte frihandelsprinsippene, og dermed ofret hjemlige interesser som ønsket adgang til reguleringer på linje med flertallet.¹⁸⁶

Nasjonal behandling – produksjonsreguleringer

Et annet område Norge ønsket å gjøre endringer i under konferansen var utformingen av prinsippet om nasjonal behandling i Havanna-charterets handelspolitiske del. Det første hovedprinsippet i denne delen var bestevilkårsprinsippet i artikkel 16. Utformingen av dette hadde Norge ingen innvendinger mot.¹⁸⁷

Prinsippet om nasjonal behandling ble slått fast i artikkel 18. Importerte varer skulle behandles likt med de som var produsert innenlands, når det gjaldt skatter, avgifter og andre offentlige reguleringer. Utgangspunktet var at interne skatter og avgifter skulle behandle innenlandske og importerte produkter helt likt, men ett unntak åpnet reelt for forskjellsbehandling, ettersom det var adgang til å *subsidiere* de innenlandske produktene, også med penger som kom direkte fra skattelegging av de konkurrerende importvarene. Denne beskyttelsesmåten fant komiteen tilfredsstillende.¹⁸⁸

Betenkelighetene fra flertallet i komiteen gikk på forholdet til produksjonsreguleringer. Igjen var det altså en utvidelse av *reguleringsadgangen* Norge forsøkte å oppnå. I følge flertallsinnstillingen burde det være adgang til slike reguleringer, hvis formålet var å ”bedre kvaliteten eller redusere kostnadene eller for å muliggjøre en bedre utnytting av de produktive ressurser”.¹⁸⁹ Dette burde også gjelde tiltak som førte til redusert forbruk av utenlandske varer, altså tiltak som førte diskriminering av utenlandske varer. For å skille

¹⁸⁶ Espeli s. 50.

¹⁸⁷ Rapporten s. 16.

¹⁸⁸ Skaug-komité II s. 18.

¹⁸⁹ Skaug-komité II s. 20.

tiltak initiert ut fra beskyttelsesverdige formål, fra tiltak med mindre legitime hensikter, mente Norge det var tilstrekkelig med klageadgang til organisasjonen.

Flertallet la også til at de heller ikke så det slik at tiltak gjort i beskyttelsesmessig øyemed nødvendigvis burde være forbudt. Erfaringer hadde vist at nasjonale beskyttelsestiltak gav en gunstig form for beskyttelse, som ikke nødvendigvis hadde flere skadelige virkninger enn andre tiltak som charteret åpnet for. De gikk derfor inn for en alternativ formulering av forbudet; ”fører til urimelige restriksjoner i den internasjonale handelen”.¹⁹⁰ Flertallet ville altså ikke ha et generelt diskrimineringsforbud. Mindretallet var igjen uenig, med den samme begrunnelsen som forslaget i pkt. 5.4.1 – det ville undergrave hensikten med charteret.¹⁹¹

Under konferansen ble det raskt klart at de norske ideene ikke hadde mulighet for å bli vedtatt. Det var stor motstand fra flere toneangivende land, mens flere små angivelig støttet de norske synspunktene.¹⁹² Artikkel 18 ble allikevel svært omdiskutert og det kom mange forslag til endringer av den. Det ble etter hvert uklart hva den egentlig innebar, og Norge så derfor sjansen for å påvirke gjennom å legge frem et forslag til en formålsbestemmelse.

Med denne fikk man, etter Norges oppfatning, klarere frem grensene for hvilke bindinger bestemmelsen la på innenlandsk reguleringsmyndighet. I tillegg fikk Norge knesatt at det var *formålet* ved et tiltak som skulle være avgjørende, og ikke ”sidevirkningene” av det. Den norske delegasjonen mente dette gav nasjonale myndigheter større handlingsrom. Anvendelsesområdet for artikkel 18 ble også begrenset til ”skatter og reguleringer m.v. som gjelder omsetning, transport, fordeling og bruk av varer”.¹⁹³

¹⁹⁰ Skaug-komité II s. 20.

¹⁹¹ Skaug-komité II s. 21.

¹⁹² Rapporten s. 20.

¹⁹³ Rapporten s. 25.

Espeli peker på at dette i realiteten var et betydelig tilbakeslag for norske interesser.¹⁹⁴ Norge hadde håpet på langt bedre gjennomslag for sine synspunkter, som blant annet hadde vært viktig for jordbruksinteressene. Dette kommer, som Espeli påpeker, i veldig liten grad frem i rapporten, hvor det kan synes som Norge var rimelig fornøye med utfallet.

En kort sammenfatning av de norske synene på dette spørsmålet må være at flertallet gikk nokså langt i å ønske seg bort fra prinsippet kjernen i prinsippet om nasjonal behandling. De norske synspunktene på nasjonale beskyttelsestiltak gikk nokså langt i proteksjonistisk retning, selv om de ble begrunnet ut fra hensyn til effektiv utnyttelse av ressursene.¹⁹⁵ Norge støttet opp om å få charteret ratifisert og at det skulle tre i kraft. Regjeringen la frem sin proposisjon i 1949.¹⁹⁶ Den anbefalte norsk medlemskap, men som kjent var det begivenheter helt andre steder som ville det annerledes. Derfor ble det aldri lagt frem noen innstilling fra den ansvarlige fagkomité, og det kom naturlig nok heller ikke til noen debatt om charteret i Stortinget.

Ut fra dette utvalget kan vi si at Norge bidro aktivt på konferansen i å forsøke å endre charteret på viktige punkter. Alle de norske forslagene gikk ikke i gjennom, men det var heller ikke å regne med. Generelt var konklusjonen i delegasjonens rapport at Norge kunne være fornøye, og delegasjonen anbefalte norsk tilslutning.¹⁹⁷ Det Norge fremdeles ikke var fornøyd med var at bestemmelsene om full sysselsetting og økonomisk fremgang var for svakt utformet. De gav ikke tilstrekkelige føringer på hvilke tiltak som internasjonalt måtte settes i verk for å nå disse målene.¹⁹⁸ Heller ikke det norske ønsket om å få innført forbud mot flaggdiskriminering innen skipsfarten førte frem. Når man ser på de norske standpunktene under konferansen under ett, som i stor grad dreide seg om å gjøre unntak fra de generelle prinsippene om ikke-diskriminering og

¹⁹⁴ Espeli s. 52.

¹⁹⁵ Skaug-komite II s. 23.

¹⁹⁶ St.prp. nr. 85 (1949).

¹⁹⁷ Rapporten s. 64.

¹⁹⁸ Rapporten s. 63.

forbud mot kvantitative restriksjoner, kan det virke noe spesielt at den norske delegasjonen valgte å påpeke i sluttrapporten at det hadde blitt litt for mange kompromisser i charteret, som igjen sørget for at det ble noen ”konsekvent gjennomføring av de grunnleggende prinsippene”¹⁹⁹.

5.5 Behandlingen av resultatet av GATT-forhandlingene i Norge

Ettersom Havanna-charteret aldri ble lagt frem til behandling i Stortinget, var det kun GATT-avtalen av de to avtalene som ble behandlet av vår nasjonalforsamling. Da tiden var kommet for å legge den frem for de folkevalgte hadde utenriksminister Hallvard Lange bedt delegasjonsleder Colban å komme for å holde en redegjørelse for å sette representantene mer inn i hva dette dreide seg om. Han gav her en meget vid oversikt over det norske arbeidet som hadde funnet sted, og startet med å si noe om hvorfor det var viktig for Norge å delta i samarbeidet.²⁰⁰

Han pekte først på hvor grunnleggende det var for Norge å utvikle samarbeidsformer internasjonalt som kunne redusere hindringer for handelen. Dette skyldtes først og fremst landets eksportrettede økonomi. Selv om landet ikke hadde noen stor produksjon av industrivarer ville mange næringer nyte godt av samarbeidet. To ble spesielt trukket frem, skipsfarten og fiskerinæringen.

Colban var generelt meget positiv til utfallet av forhandlingene. Han satte viktigheten av stabilitet innen den internasjonal handel og valutamarkedet i et historisk perspektiv. Den gang markedene internasjonalt hadde vært tilstrekkelig stabile hadde Norge nettopp ført en handelspolitikk i tråd med de prinsippene som lå til grunn for GATT. Den gang var internasjonal handel helt fri – Norge kunne med andre ord føre den handelspolitikk vi ville – men vi valgte å søke å opprette handelstraktater med andre land for å trygge denne

¹⁹⁹ Rapporten s. 63.

²⁰⁰ Colbans foredrag er gjengitt i St.dok.nr.9 (1948), men er også inntatt i Colbans bok ”Femti år” (1952).

Det er herfra jeg har hentet mine referanser.

friheten.²⁰¹ Norge måtte endre sin politikk etter hvert. Dette skyldtes ikke en villet endring, men konsekvensene av 1.verdenskrig. De bindingene som fulgte av GATT-avtalen ble dermed satt i et litt annet perspektiv med tanke hvor bundet Norge i praksis ble. Colban brukte følgende eksempel for å vise hvordan internasjonale forhold tidligere hadde bundet Norges handelspolitikk:

”Jeg husker fremdeles hvor forferdet statsminister Gunnar Knudsen så på meg da jeg kom og fremla utkast til en forordning over hvordan all eksport og import skulle være undergitt et lisenssystem. Men jeg fortalte ham; dette måtte til.”²⁰²

Etter verdenskrigen hadde Norge og andre land forsøkt å gå bort fra krigens mange regulerende innskrenkninger og tilbake til det gamle systemet uten reguleringer. Men det gamle systemet for frihandel var ikke mulig å gå tilbake til. Denne feilbedømmingen gjorde både Norge og andre land, i følge Colban. Situasjonen de ikke så hadde oppstått var at ”statens forhold til de økonomiske problemer under den sterke vekst av sosialpolitikken holdt på å bli et helt annet og meget mer intimt enn før, og at allerede av den grunn en fullstendig tilbakevending til de gamle metoder var utelukket”.²⁰³

Han gikk videre igjennom utviklingen fra og med Atlanterhavserklæringen som jeg har redegjort for i pkt 2.3. Colban pekte på det nye systemet som nytt og annerledes og at det balanserte hensynet til en velfungerende og forholdsvis fri økonomi med et system hvor statene førte en politikk i tråd med målsettinger som full sysselsetting og økt velferd. Han knyttet dermed GATT tett opp til Havanna-charterets bestemmelser om dette, ettersom det var her de fantes. Før han hadde kommet til de konkrete resultatene av Genève-drøftelsene hadde han dermed lagt et solid grunnlag for å få Stortinget til å forstå hensiktsmessigheten av å delta i samarbeidet.

²⁰¹ Colban s. 236.

²⁰² Colban s. 237.

²⁰³ Colban s. 237.

Han mente Norge kunne være meget godt fornøyd med resultatene av tollforhandlingene. Men han gikk hele tiden ut fra at Havanna-charteret raskt skulle erstatte den midlertidige GATT-avtalen, som han kalte ”et forskuddsresultat av hva ITO er tenkt å skulle gi”.²⁰⁴ Resultatene av forhandlingene delte han i to. Først de konkrete tollinnrømmelsene, som han var svært fornøyd med resultatet av. Han fortalte hvordan delegasjonen under forhandlingene hadde forsøkt ”å veie de innrømmelser vi hadde vært villige til å gi, opp mot de fordeler som ble gitt oss”.²⁰⁵ I tillegg hadde delegasjonen måttet ta med i betraktningen hvordan de innrømmelsene slo ut som ville komme oss til gode fra andre lands forhandlinger seg i mellom, som følge av bestevilkårsprinsippet.

En innrømmelse var han riktignok misfornøyd med at Norge hadde måttet gi seg på. Den gjaldt tollsatsen på epler. Tiden Norge fikk lov å ha en høyere tollsats enn 80 øre per kilo epler, ble redusert, og for i en periode i året kunne vi ikke ha høyere sats enn 20 øre per kilo.²⁰⁶

Den andre delen av forhandlingene var selve tolltariffavtalen med de generelle handelspolitiske prinsippene. Her trakk han igjen inn Havanna-charteret. Det var herfra disse bestemmelsene var hentet. Dette var noe Norge i utgangspunktet ikke hadde ønsket. Ettersom ikke alle bestemmelsene fra charteret var med, hadde Norge og flere andre land ment at det ville skape uklarheter å velge ut noen til GATT-avtalen, mens andre bare var til stede i Havanna-charteret.

Vi ønsket derfor å gjøre GATT-avtalen om til en ren tollavtale, som bare skulle inkludere de fremforhandlede tollreduksjonene i Genève, i tillegg til nødvendige administrative bestemmelser for å sikre gjennomføringen av disse.²⁰⁷ Dette fikk Norge ikke gjennomslag for. USA var blant de mange landene som gikk i mot dette. Begrunnelsen var at dette skapte en risiko for at andre land fortsatte med sine import- og eksportreguleringer som

²⁰⁴ Colban s. 239.

²⁰⁵ Colban s. 243.

²⁰⁶ Colban s. 244.

²⁰⁷ St.prp. nr. 70 (1948) s. 7 og Colban s. 244.

dermed ikke ville regulert av GATT, mens for eksempel USAs forpliktelser om tollreduksjoner ville inkluderes i GATT-avtalen.

Norge arbeidet etter dette nederlaget hardt for å få nedfelt at det kommende charterets bestemmelser skulle brukes som fortolkende grunnlag for tollavtalen. Når vi i ettertid kjenner skjebnen til charteret kan det sies om dette kompromisset, som ”Norge kjempet lenge for”,²⁰⁸ at det ikke var så verdifullt likevel. Dette er spesielt interessant fordi Colban i Stortinget sterkt understreket at de endringene Norge hadde oppnådd på Havanna-konferansen gikk i positiv retning. Når tollavtalen ble avløst av disse etter en tid ville vi ”derfor få bestemmelsene i en form som våre myndigheter har funnet tilfredsstillende”.²⁰⁹

Hva sa han så om hvilke bånd avtalen la på norske myndigheters handlefrihet? Han understreket at ”vi har både i Genève og Havanna forsøkt å holde den måte hvorpå Norges indre økonomi skal legges an, fri for urimelige bånd. Jeg tror det har lyktes”. Dette var han tilfreds med, men understreket overfor Stortinget at det måtte påregnes ”en viss samordning mellom vår indre økonomi og forholdet til utlandet”.²¹⁰ For å vise hvor sikre representantene kunne være på at alt var i orden, trakk han frem prisdirektør Thagaards deltakelse på slutten av Havanna-konferansen, der han hadde uttrykt stor tilfredshet med utfallet for Norges del når det gjaldt å kunne beholde adgangen til de indre tiltakene vi ønsket.²¹¹

For hans egen del virket det nesten som han mente Norge hadde gått for langt i å kreve unntak for interne reguleringer, for eksempel gjennom følgende uttalelse: ”det kan spørres om vi for så vidt har gått litt i retning av å hevde våre hjemlige myndigheters frie avgjørelse med hensyn til hvordan vi skulle legge vår indre økonomiske politikk an”.²¹²

²⁰⁸ Colban s. 244.

²⁰⁹ Colban s. 245.

²¹⁰ Colban s. 247.

²¹¹ Colban s. 248.

²¹² Colban s. 248.

5.6 Den norske stortingsdebatten om GATT-avtalen

Den forsterkede finans- og tollkomité på Stortinget avgav enstemmig innstilling som godkjente at Norge tiltrådte GATT-avtalen.²¹³ Et enstemmig Storting bekreftet dette, hvilket også inkluderte representantene fra kommunistpartiet. Det virker i dag kanskje noe overraskende. Men det gir inntrykk av at avtalen generelt sett ble positivt vurdert av de fleste grupper. Riktignok fantes det områder hvor det gjorde seg gjeldende betenkeligheter, men disse anså man oppveid av fordelene med det innebar å delta i slikt internasjonalt samarbeid. Det fantes også få alternativer; komiteen uttalte at den "ikke har tordet ta ansvaret for at vi stiller oss utenfor".²¹⁴ Høyres representant, Stranger, uttrykte følgende: "uansett har vi ikke noe valg, det er et enten eller for Norge å stille seg på riktig side, den naturlige siden".²¹⁵

Kommunistpartiets representant i komiteen, Emil Løvlien, ønsket riktignok å gi uttrykk for enkelte nyanser. Han understreket at hans partis støtte var basert på at det var et riktig skritt å øke handelen og de kommersielle forbindelsene mellom landene. Dette ville være med på "å skape grunnlag for den ønskede internasjonale arbeidsdeling".²¹⁶

Løvliens reservasjoner skyldtes at den internasjonale situasjonen var usikker og at vidtgående avtaler ikke var ønskelige å inngå under slike forhold. Derfor var det viktig for han at oppsigelsesfristen var kortest mulig, og 60 dager ble ansett som akseptabelt. Det var også viktig for ham at denne godkjennelsen ikke la noen føringer på en fremtidig ratifikasjon av charteret for ITO. At avtalen også kunne bidra til å skaffe forbrukerne billigere varer på en del områder, talte til dens fordel, i følge Løvlien.²¹⁷

²¹³ Innst.S. nr.123 (1948).

²¹⁴ Forhandlinger Stortinget 10.juni 1948, s. 1460.

²¹⁵ Forhandlinger Stortinget 10.juni 1948, s. 1467.

²¹⁶ Forhandlinger Stortinget 10.juni 1948, s. 1461.

²¹⁷ Forhandlinger Stortinget 10.juni 1948, s. 1462.

Saksordfører Ivar Hognestad fra Arbeiderpartiet var derimot bemerkelsesverdig tilbakeholden i sin støtte til avtalen. Dette skyldtes at den ”brøt med den sjølbergingspolitikken som de fleste land har lagt til grunn for oppbyggingen av næringspolitikken”. I tillegg syntes han ”handelen var gjort til det primære”, mens det viktigste spørsmålet for ham var om ”avtalen ville fremme produksjonen, slik at det blir mer varer”.²¹⁸ Han avsluttet med følgende utsagn: ”Charteret er altfor ensidig fordi det i første rekke er handelsinteressene og rederiinteressene som kommer i forgrunnen. Men vil en fremme gode og trygge kår for hele folket, blir dette er altfor ensidig utgangspunkt”.²¹⁹ Jeg vil si at det var noe spesielt at regjeringspartiets saksordfører på denne måten leverte debattens, kanskje hele den norske prosessens klareste motforestillinger.

Utover dette var replikkvekslingene hovedsaklig mellom representanter fra de andre partiene om regjeringen hadde vært for sene med å få satt avtalen i kraft for Norges del. Dette hadde sin bakgrunn i en artikkel i Dagbladet 1.juni samme år. Her hadde presidenten i Industriforbundet kritisert regjeringen for å utsette innføringen av GATT-avtalen for å skape et best mulig grunnlag for ”å anvende reguleringsforholdsregler i vår næringspolitikk”. Regjeringen forsøkte derfor å få Høyre, en vanligvis nær alliert med Industriforbundet, til å ta avstand fra disse uttalelsene. Hvilket Høyres talsmann, Stranger, ikke ønsket å gjøre.

Utenriksminister Hallvard Lange uttrykte ”glede” over at komiteen og Stortinget samlet seg i denne saken, og beroliget Løvlien når det gjaldt hans reservasjoner. En viktig ting å merke seg var Langes uttalelser om at regjeringen ønsket å skifte ut avtalen med Havanna-charteret så hurtig som mulig. I følge utenriksministeren ville det ”bety en vesentlig forbedring fra vårt synspunkt.”²²⁰

²¹⁸ Forhandlinger Stortinget 10.juni 1948, s. 1461

²¹⁹ Forhandlinger Stortinget 10.juni 1948, s. 1461.

²²⁰ Forhandlinger Stortinget 10.juni 1948, s. 1463.

Grunnen til denne negative holdningen til GATT-avtalen eksisterte trolig fordi forpliktelsene om sysselsetting og økonomisk utvikling fra Havanna-charteret ikke var med. Dermed ble avtalen i stor grad dominert av de handelspolitiske bestemmelsene som ensidig hadde en friere handel som målsetting. Samtidig kunne det vært sannsynlig at regjeringen hadde foretrukket GATT-avtalen fordi denne var mindre forpliktende i form av PPA-klausulen.

6 Kort om den videre utviklingen av GATT 1952–1961

6.1 Oversikt

Det har vært vanlig å dele utviklingen av GATT frem til opprettelsen av WTO (World Trade Organisation) i 1995 opp i to faser. Den første fasen går fra etableringen i 1947 og frem til avslutningen av den såkalte Dillon-runden i 1961. Den andre fasen blir regnet å starte i 1962 og frem til etableringen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 1995.²²¹

Dette kapittelet vil gi en fremstilling av utviklingen som fant sted i den første fasen, altså frem til 1961. Imidlertid ble ikke den norske behandlingen av Dillon-runden avsluttet før februar 1963. Begrunnelsen for oppdelingen er knyttet til hva det ble forhandlet om. Forhandlingsrundene som fant sted i den første fasen dreide seg for det meste om å forhandle med land som ville tiltre avtalen og arbeid med ytterligere tollreduksjoner.²²²

6.2 1949-1955: Nye medlemsland og tollreduksjoner

Også den første fasen kan egentlig enkelt deles i to faser. De første årene frem til rundt 1955 kjennetegnes av korte, hyppige og relativt ukompliserte forhandlingsrunder hvor hovedoppgaven bestod i å forhandle med nye medlemsland om betingelsene for deres inntreden i avtalen.

²²¹ Se for eksempel Diebold s. 160–161.

²²² Lowenfeld s. 46–49.

Kort etter at avtalen var trådt i kraft i de første landene ønsket nye land å bli en del av avtalen. Derfor startet nye forhandlingsrunder allerede i 1949. GATT- avtalen fortsatte altså å utvikle seg mens skjebnen til Havanna- charteret fortsatt var uavklart.

Forhandlingsrunden i 1949 ble arrangert i den franske byen Annecy. Blant landene som ønsket å slutte seg til avtalen var Sverige og Danmark. Regjeringen oppfattet dette som en positiv utvikling fordi den antok at de tre landene ofte ville ha sammenfallende interesser og dermed kunne gi Skandinavia som helhet en sterkere stemme innen GATT-samarbeidet. På dette tidspunkt mottok dessuten de to landene alene rundt 40 % av norsk eksport av industrivarer til utlandet.²²³

Av store europeiske land kom Italia inn som ny part i avtalen. De norske forhandlingene med de nye landene gikk greit og de samlede utfallene av tollforhandlingene ble, etter anbefaling fra regjeringen, godkjent av et enstemmig Storting.²²⁴ Dog ble det fra regjeringens side i innstillingen til Stortinget bemerket at konsekvensene av tollreduksjonene som fulgte av GATT- avtalen var vanskelige å fastslå eksakt og at dette kunne oppfattes som et problem.²²⁵

Bare to år senere begynte en ny runde, denne gangen i den sør-engelske kystbyen Torquay. I likhet med runden i Annecy hadde også denne runden beskjedne målsettinger når det gjaldt nye tollreduksjoner. Hovedmålet var å forhandle med nye land som ønsket å ta del i avtalen. Denne gang var det klart for Vest- Tysklands inntreden i avtalen. I tillegg ble land som Østerrike og Tyrkia også med. Heller ikke denne runden skapte noen debatt i Stortinget og resultatene av forhandlingene i denne ble enstemmig godkjent i tråd med regjeringens innstilling.²²⁶

²²³ St.meld. nr.46 (1954) s. 8.

²²⁴ Forhandlinger Stortinget 28. juni 1950, s. 1903.

²²⁵ Innst.S.nr.233 (1950)

²²⁶ St.prp. nr. 120 (1951), jf. forhandlinger Stortinget nr. 238 (1951) s. 1903.

6.3 1955–1962: Tydeligere konsekvenser og større oppmerksomhet

Ved neste forhandlingsrunde som startet i 1955 var forhandlingene tilbake i byen der det hele startet, Genève. Det var i forkant av denne forhandlingsrunden man kan si at annen del av GATTs første fase startet. Det var for lengst klart at Havanna- charteret aldri ville bli realisert. Den årlige sesjonen i 1954 som startet i oktober 1954, ble kalt ”the review session”. Navnet fikk den fordi planen på denne sesjonen var å gå i gjennom hele avtalen og vurdere å gjøre eventuelle endringer som ble funnet nødvendige.²²⁷

Dessuten møtte avtalen nye i spørsmålet hvordan det nye europeiske samarbeidet på kontinentet skulle forholde seg til bestemmelsene i avtalen. Ut fra en alminnelig tolkning av bestevilkårsprinsippet i art. 1 ville slikt samarbeid innebære brudd på dette være ulovlig.²²⁸ I tillegg skapte forholdet til utviklingsland stadig flere utfordringer. U-landene mente det måtte etableres særordninger for dem, på grunn av deres spesielle behov for å komme opp på et høyere utviklingsnivå og at det derfor ikke kunne kreves av dem at de åpnet sine markeder på samme måte som vestlige industriland. Avtalen var med ordene til danske Paul Hirst på vei ut av perioden med ”den tradisjonelle, liberale multilateralisme” som hadde preget GATT- avtalen de første årene.²²⁹

I Norge kom det i forkant av denne runden en oppsummerende stortingsmelding fra regjeringen.²³⁰ Denne var en oppsummering av de første årene med avtalen og en oppdatering på aktuelle saker som var under debatt. Regjeringen uttalte også at det nå måtte være klart for at det var GATT-avtalen som skulle videreutvikle det globale handelssamarbeidet. De norske forventningene til Havanna- charteret måtte derfor justeres.

Selv om mekanismene for tvisteløsning var mindre formelle under GATT, enn de var forutsatt å bli under ITO, var det mulig å klage tvister inn for GATT. De ble da forberedt

²²⁷ Jackson (1969) s. 51.

²²⁸ Lowenfeld s. 47, jf. også Jackson (1969) s. 575 flg. Se også St.meld.nr.46 (1954) s. 15.

²²⁹ Hirst s. 233.

²³⁰ Dette var St.meld.nr 46 (1954).

i arbeidsgrupper, hvor også de involverte landene deltok. Deretter ble de diskutert i plenum på de årlige sesjonene med alle landene til stede.²³¹ Norge benyttet seg tidlig av denne muligheten til å få lagt frem tvister. I 1954 hadde Norge allerede hatt to tvister inne til behandling i de årlige GATT- sesjonene.²³²

De to sakene gjaldt henholdsvis tyske og belgiske regler som Norge hevdet stred mot GATT- avtalens bestemmelser om ikke- diskriminering. Det endelige utfallet ble støtte til det norske synet og at de nasjonale reglene i Tyskland og Belgia ble forandret. De to sakene gir dermed også en god illustrasjon på hvordan et land som Norge hadde nytte av å løse tvister med grunnlag i GATT- avtalens bestemmelser.

Den første saken oppstod i 1950 og gjaldt belgiske regler fra 1930 som påla importerte varer som ble solgt til offentlige belgiske instanser en nasjonal avgift på 6 %.²³³ Hensynet bak avgiften var å hindre at belgiske produkter ble utkonkurrert av utenlandske konkurrenter hvis prisforskjellen skyldtes at eksportlandet hadde lavere krav til sosiale tiltak i arbeidsmarkedet hjemme. Av den grunn ble avgiften ikke pålagt for varer som kom fra land som hadde regler som tilsvarte minst 80 % av utgiftene de som ble pålagt belgiske arbeidsgivere i forbindelse med sosiale tiltak i arbeidslivet. Belgiske myndigheter forsvarte avgiften med at den var et nødvendig tiltak for å hindre såkalt ”konkurranse mot bunnen”,²³⁴ som altså innebar at den lavere prisen fra utlandet ikke skyldtes mer effektiv produksjon, men kun kutt i sosiale tiltak.

Spørsmålet var hvordan beregningen skulle skje av andre lands nasjonale tiltak på det sosiale området. For Norges del falt Belgias utregning uheldig ut, ettersom våre sosiale tiltak ikke ble ansett å ligge over grensen på 80 %. Mange andre land, som Sverige, Sveits, Frankrike og Nederland, fikk sine ordninger godkjent. Dette var land norske myndigheter bestemt mente ikke hadde bedre sosiale ordninger enn oss. Norge kom

²³¹ Tenold/Nordvik s. 62.

²³² St.meld.nr.46 (1954) s. 19.

²³³ Saken er gjengitt i St.meld.nr.46 (1954) s. 19-20.

²³⁴ Et uttrykk vi også kjenner i dag, blant annet fra diskusjonene om ”sosial dumping”.

sannsynligvis uheldig ut fordi de norske sosiale ordningene var finansiert av generelle skatteinntekter, ikke av øremerkede avgifter fra bedriftene. Norge brakte derfor saken inn for de Kontraherende Parter under sesjonen i 1951 med krav om at de belgiske reglene måtte endres da de var i strid med det grunnleggende prinsippet i GATT art. I om bestevilkårsbehandling.

Under dette møtet innrømmet de belgiske utsendinger at regelen kunne ha uheldige virkninger på samhandelen og lovet raskt å se på regelen og endre den på en måte som gjorde at den ikke lenger kom i konflikt med GATT. Norge godtok dette, og realitetsbehandlingen av saken ble derfor utsatt som følge av dette. Samtidig fikk Norge støtte for sitt krav fra flere andre land som heller ikke falt inn under 80 % - regelen, dette gjaldt blant annet land som Tyskland, Østerrike og Italia. Norge fulgte denne saken opp og registrerte at Belgia ikke foretok seg noen endringer av loven. Saken ble derfor tatt opp igjen på sesjonen i 1952, hvor det ble vedtatt en resolusjon hvor Belgia ble anbefalt å endre loven. Belgia gjorde visse endringer i loven uten at Norge ble helt fornøyd. Etter et betydelig og langvarig press fra Norge og de andre landene i GATT som ikke fikk unntak for avgiften ble avgiften endelig opphevet av det belgiske Parlamentet den 26. februar 1954.

Etter fire års motstand ble altså en utenlandsk regel til skade for norske interesser fjernet. Det kan selvsagt spørres om denne regelen hadde hatt særlig lang levetid uansett. Ettersom også store land som Tyskland og Italia ble rammet av regelen kunne de nok ha presset Belgia i dette spørsmålet uavhengig av GATT- avtalen. Allikevel må det være riktig å si at avtalen hadde betydning for Norge ettersom det forelå et avtalegrunnlag Norge kunne angripe de belgiske bestemmelsene etter.

Den andre saken gjaldt den tyske behandlingen av norsk brisling og sild i forhold til franske og portugisiske sardiner.²³⁵ Ved forhandlingene i Torquay i 1951 hvor Vest-Tyskland tiltrådte GATT- avtalen ble enighet om en ny tysk tolltariff for sardiner på 30

²³⁵ Saken er gjengitt i St.meld.nr.46 (1954) s. 20-21.

% . For de norske produktene brisling og sild lyktes det imidlertid å få en tollsats på 25 % på brisling og 20 % på sild. Samtidig fikk Norge en tysk garanti for at de norske produktene skulle likebehandles med brisling fra Sør- Europa, noe Norge i lang tid sterkt hadde ønsket. Norsk side fant det urettferdig at produkter som var så like ble behandlet med ulik tollsats. Norsk sild og brisling sammenlignet med sør- europeiske sardiner måtte bli regnet som ”lignende produkter”, jf.. GATT art. I. (bestevilkårsregelen).²³⁶

Gleden over det norske gjennombruddet ble kortvarig. Like etterpå satte Vest- Tyskland ned tollen på sardiner til bare 14 % uten at det samme skjedde med sild og brisling. I tillegg innførte tyskerne en såkalt utjevningsavgift (Umsatzausgleichsteuer) som kom til å ramme de nevnte norske produktene med et påslag på 6 %, mens sardiner slapp med 4 %. For de norske produsentene var dette betingelser som etter alt å dømme ville gjøre det umulig å konkurrere i det tyske marked. Norske myndigheter mente dette var forskjellsbehandling og i strid med GATT- avtalen på opptil flere punkter.

På samme måte som i saken med den belgiske avgiften ble første skritt også denne gang å forhandle direkte med landet vi hadde en tvist med. Dette ikke førte frem. Deretter brakte Norge saken inn for de kontraherende Parter på sesjonen i 1952. Norge hevdet prinsipalt at dette var i strid med bestevilkårsregelen i art. 1. Subsidiært argumenterte Norge med at de tyske reglene forringet verdien av de fremforhandlede tollkonsesjonene mellom Norge og Tyskland. De kontraherende parter vedtok en resolusjon som anbefalte Vest- Tyskland å gjøre tiltak som gjenopprettet balansen i forholdet med Norge.

Kort tid etter dette ble nye bilaterale runder mellom Norge og Tyskland innledet. Landene kom da til enighet etter at tyskerne hadde gitt etter på mange av punktene. For det første ble utjevningsavgiften justert til 6 % overfor alle produkter. For det annet ble tollen på norsk sild og brisling redusert til 15 %. Forutsetningen for dette var at Norge måtte trekke saken fra videre behandling innen GATT. Norge godtok dette og tvisten med Vest- Tyskland ble derfor endelig løst den 21. september 1953.

Også denne andre saken viste at Norge gjennom bruk av GATT- avtalen og GATT-systemet lyktes med å få gjennomslag for sitt syn. Riktignok ble disse sakene løst i stor grad gjennom direkte forhandlinger mellom Norge og motparten. I hvor stor grad en like god løsning hadde blitt oppnådd om ikke Norge hadde kunnet vise til bestemmelser i GATT- avtalen, og fått saken opp på GATT- sesjoner, er vanskelig å si. Det er grunn til å tro at GATT- avtalen i disse sakene bidro i positiv retning for Norge.

En annen årsak til at det oppstod nye utfordringer for GATT- avtalen utover på 50- tallet var at nivået på tollsatsene på en rekke varer da hadde nådd ned på et nivå hvor konsekvensene begynte å bli merkbare. Tollreduksjonene fra de første rundene hadde for mange varers vedkommende vært lite merkbare fordi den eksisterende tollsatsen var så høy. Det eksisterte dermed en betydelig grad av ”overbeskyttelse” på en del varer. Hvis tollsatsen var på 150 % fikk det ikke så stor betydning om den ble redusert ned til 125 % eller 110 %. Den var uansett fortsatt høy, selv om det prosentvis hadde funnet sted en betydelig reduksjon. Som vi skal se begynte dette å endre seg fra forhandlingsrunden i 1956.

For Norges vedkommende var behandlingen i Stortinget etter runden i Genève i 1956 sannsynligvis grundigere enn noen av de tidligere rundene hadde vært. Dette kan tyde på at interessen for spørsmål knyttet til GATT hadde økt. Norge hadde under denne runden gitt nye tollinnrømmelser på 96 vareslag. Dette innebar tapte tollinntekter for Norge på ca 4,5 millioner kroner.²³⁷ Saksordfører var Arthur Arntzen fra Arbeiderpartiet. Han startet debatten med komme med en prinsipiell uttalelse om hvordan Stortinget burde se på, og vurdere slike resultater fra internasjonale tollforhandlinger.

”Tapet på 4,5 millioner kroner kan man selvsagt vurdere, men det som jo er det prinsipielle ved disse forhandlingene, er jo å komme frem til tollsatser som kan

²³⁷ Innst.S.nr.258 (1956) s. 4.

passee for vårt land, og som kan innpasses i det internasjonale samarbeid vi har”.²³⁸

Uttalelsen representerte neppe noen ny norsk tilnærming til disse spørsmålene. Her var det ingenting som stod i motstrid til hva som hadde blitt foregått ved tidligere runder. Det nye var at denne vurderingen ble uttalt eksplisitt, og at runden faktisk medførte en viss debatt om en av de norske tollinnrømmelsene.

Saksordføreren fra Arbeiderpartiet startet med følgende uttalelse:

”De norske konsesjonslistene som ble lagt frem omfatter 96 varespesifikasjoner. I og med dette store tallet på varer sier det seg selv at det har vært et ganske stort arbeid for dem som var nede og forhandlet i Genève. Når vi studerer listen slår det oss at det er svært mange varesorter det er blitt endringer for, og hvor tollsatsene er satt betraktelig ned”.

Uttalelsen kunne skape inntrykk av at denne runden hadde vært omfattende enn tidligere. Det var den i imidlertid ikke. I følge regjeringens proposisjon hadde denne runden et mindre omfang enn de tidligere rundene.²³⁹

Den tollinnrømmelsen det oppstod debatt om, var lengden på perioden med tollfrihet for utenlandske tomater. I den perioden av året det var sesong for norske tomater var det klart at de utenlandske skulle ilegges toll (2 kr. pr kg), for å gi de norske tomatprodusentene en viss beskyttelse mot konkurranse fra utlandet. Spørsmålet var hvor lang periode tollfriheten på utenlandske tomater skulle vare. Tidligere hadde perioden gått fra 1.desember til 30.april. Endringen Norge hadde godtatt medførte at perioden ble utvidet med en måned i hver ende, slik at den gikk fra 1.november til 1.mai. Dette var noe Norge hadde kjempet mot under forhandlingene, men hadde måttet gi seg på. Denne endringen

²³⁸ Forhandlinger i Stortinget 26. november 1956 nr 413, s. 3303.

²³⁹ St.prp.nr.107 (1956) s. 11.

ble ikke kommentert i regjeringens proposisjon, men ble derimot tatt opp under komitébehandlingen.²⁴⁰

Representanten Leirfall fra Bondepartiet var sterkt kritisk til endringen. Han mente at landbruket nå ble ofret til fordel for industrien. Hans argumentasjon gikk også over til å ramme mer generelle sider av norsk landbrukspolitik. Blant annet hvordan norske forbrukere ikke måtte la seg lokke til å tro at lavere priser på utenlandske produkter vil bli konsekvensen av økt import av frukt og grønnsaker.²⁴¹ Han kritiserte også sammensettingen av forhandlingsdelegasjonen i Genève for å ha hatt for dårlig representasjon av landbruksinteresser.²⁴² Til tross for at det bare var Leirfall som gikk såpass hardt ut mot denne konkrete innrømmelsen var det også representanter fra andre partier som ytret seg om forhold rundt GATT-forhandlingene denne gang.

Handelsminister Arne Skaug, altså mannen som hadde ledet de to forberedende komiteene i 1947 og nå var blitt handelsminister, var ikke enig i at innrømmelsene Norge hadde gitt var av så stor betydning. Skaug mente virkningene ikke kom til å bli like dramatiske som Leirfall antydte. Men han fant grunn til å minne om at GATT-forhandlingene var et sted hvor også Norge måtte være villige til å gi noen innrømmelser, også slike vi i utgangspunktet ikke ønsket.²⁴³

På tross av tomat-tollen vedtok Stortinget enstemmig regjeringens innstilling på å godkjenne av forhandlingsresultatet. Tomat-toll var tross alt en sak av begrenset betydning.²⁴⁴ Men vi ser altså en utvikling av debattene i Stortinget mot at de materielle konsekvensene av avtalen ble mer diskutert.

²⁴⁰ St.prp.nr.107 (1956), jf. Innst.S.nr.258 (1956) s. 645.

²⁴¹ Forhandlinger Stortinget 26. november 1956, s. 3305.

²⁴² Forhandlinger Stortinget 26. november 1956, s. 3306.

²⁴³ Forhandlinger Stortinget 26. november 1956, s. 3310.

²⁴⁴ Forhandlinger Stortinget 26. november 1956, s. 3324.

Den neste forhandlingsrunden var den såkalte Dillon-runden²⁴⁵ som også fant sted i Genève. De konkrete tollreduksjonene oppnådd i denne runden var moderate. Men det hadde lyktes å integrere EEC i GATT-systemet uten for store problemer.²⁴⁶ Men forhandlingsmetodene innen GATT var under press. Landene i EEC hadde foreslått å benytte deres metoder for å forhandle frem kutt i tollsatser. Denne var imidlertid av en slik karakter at den ikke kunne benyttes fordi det ville innebære brudd med de fullmaktene fra den amerikanske Kongressen, som delegatene arbeidet etter.

Begge var dog interessert i å finne nye måter å forhandle på da de gamle metodenes svakheter var åpenbare.²⁴⁷ I denne runden dreide mye av fokuset seg om forholdet mellom de tre handelsblokkene EEC, Storbritannia og USA. Noe som også fremgikk av de norske forarbeidene.²⁴⁸ De små lands betydning ble derfor liten under disse forhandlingene.

Under stortingsdebatten ble det igjen en viss diskusjon omkring spørsmål rundt GATT-samarbeidet. Saksordføreren for saken var Lars Leiro, som representerte Senterpartiet (tidligere Bondepartiet). Han uttalte i sin innledning at: "Det ser ut som at tollforhandlingene etter kvart vert ein viktigare del av norsk utenrikspolitikk, og ikkje berre eit justeringsspørsmål som det ofte har vore tidlegare".²⁴⁹ Altså et nytt tegn på at Stortinget begynte å se på GATT-samarbeidet med litt andre øyne enn det som hadde vært tilfelle tidligere.

I tillegg reiste representanten Trond Hegna fra Arbeiderpartiet spørsmålet om regjeringens fremgangsmåte overfor Stortinget i denne saken. Poenget hans var at finans- og tollkomiteen hadde avgitt innstilling i saken til tross for at saken var fremmet av Utenriksdepartementet. Dette var i seg selv ikke unaturlig, saken tatt i betraktning, men

²⁴⁵ Oppkalt etter daværende statssekretær i det amerikanske utenriksdepartementet, Douglas Dillon.

²⁴⁶ Lowenfeld s. 48.

²⁴⁷ Lowenfeld s. 48.

²⁴⁸ St.prp.nr.49 (1962–63) s. 5.

²⁴⁹ Forhandlinger Stortinget 15.februar 1963, s. 2239.

grunnet det handels- og utenrikspolitiske preg saken hadde, burde ikke Stortingets utenrikskomité på denne måten bli holdt utenfor. Ved neste behandling av en lignende sak burde denne fremgangsmåten vurderes på nytt.²⁵⁰ Han erindret at arbeidet tidligere hadde blitt gjort annerledes, riktignok på en mer omstendelig måte, men da hadde både representanter fra utenrikskomiteen og finanskomiteen fått anledning til å behandle saken. Utenriksminister Hallvard Lange tok umiddelbart ordet for å nekte at det hadde skjedd noen slik endring av fremgangsmåten.

Etter en kort replikkveksling mellom partifellene Hegna og Lange dreide debatten over i et annet spor. Noe endelig svar på spørsmålet ble ikke gitt. Men det kan virke som utenriksministeren innrømmet en visst avvik fra tidligere praksis uten at Hegna fulgte dette videre opp. Og så denne gang ble regjeringens forslag enstemmig innstilt fra komiteen, og like enstemmig bifalt av Stortinget.²⁵¹

Vi må kunne si at hele denne perioden generelt sett var preget av svært lite uenighet rundt behandlingen av resultatene av forhandlingsrundene i GATT. Som jeg imidlertid også har understreket underveis, ble det etter hvert gradvis i noe større grad stilt spørsmålsteget ved sider av GATT-samarbeidet. Det kan helt klart virke som Stortinget ble seg mer bevisst sin rolle i slike saker. Både ut fra muligheten til å vurdere konsekvensene, men også hvilke muligheter Stortinget i realiteten hadde til å si nei.

6.4 Tiden etter 1962

I perioden fra 1962 skjedde det nye og viktige hendelser i GATT-samarbeidet. Arbeidet med en ny runde startet Denne fikk etter hvert navnet Kennedy- runden.²⁵² Runden varte i tre år frem til 1967, men hadde sitt utspring i at president Kennedy i 1962 fikk ”Trade expansion Act” godkjent av Kongressen. Det gav presidenten mer vidtrekkende

²⁵⁰ Forhandlinger Stortinget 15.februar 1963, s. 2239–2240.

²⁵¹ Forhandlinger Stortinget 15.februar 1963, s. 2243.

²⁵² Et navn som oppstod i Europa, og som president Kennedy selv skal sterkt ha mislikt. Se Lowenfeld s. 48 (fotnote 10).

forhandlingsfullmakter enn noen gang tidligere. På alle varer kunne forhandlerne nå inngå tollreduksjoner på opptil 50 %. For varer med tollsats under 5 %, og varer der USA og EEC til sammen hadde 80 % av verdenshandelen, kunne tollsatsene settes ned til null, såfremt dette gjaldt gjensidig.²⁵³

Kennedy kalte selv dette for ”an new and modern instrument of trade negotiations.”²⁵⁴ De stadige tollreduksjonene hadde ført til en mer utbredt bruk av andre tiltak som virket handelshindrende. Kennedy-runden var den første der slike ikke-tollmessige handelshindringer ble en del av forhandlingstemaet.²⁵⁵

Utvidelsen av forhandlingstemaet hadde også den konsekvens at forhandlingene ble tidsmessig lengre, men også færre, enn tidligere. Kennedy-runden ble ikke slutført før i 1967. Den neste runden var Tokyo-runden fra 1973 til 1979.

Den siste forhandlingsrunden i GATT var Uruguay-runden fra 1986 til 1993, som la grunnlaget for opprettelsen av WTO fra 1. januar 1995. Starten på denne prosessen hadde funnet sted på et ministermøte i Uruguay i 1986. Her ble mandatet for nye forhandlinger vedtatt. Det helt nye i denne runden var at det til slutt lyktes å inkludere handel med tjenester og immaterielle rettigheter i avtalen, hvilket gjorde virkeområdet betydelig større. Bakgrunnen for endringene var problemer i verdensøkonomien. Den økonomiske veksten stagnerte, og tidlig på 1980-tallet satte mange land på nytt i verk proteksjonistiske tiltak av en art som GATT-avtalen ikke regulerte. Konklusjonen fra ministermøtet i Uruguay var derfor å sette i gang med en omfattende forhandlingsrunde.²⁵⁶

I den nye organisasjonen gikk GATT-avtalen inn som en av flere deler av grunnlaget. Norge ble medlem av WTO fra starten. Opprettelsen markerte slutten på GATTs stilling

²⁵³ Solberg s. 19.

²⁵⁴ Sitatet inntatt hos Lowenfeld s. 49.

²⁵⁵ Drache s. 22, jf. Lowenfeld s. 48–52.

²⁵⁶ Hveem s. 185.

som en selvstendig avtale. En status GATT hadde bevart i nesten 50 år. En milepæl i WTOs relativt korte historie var innlemmelsen av Kina som medlem, etter svært lange og omfattende forhandlinger, den 11. desember 2001. Per mai 2007 har WTO 150 medlemsland.²⁵⁷ Av de virkelig store landene i verden er det i dag kun Russland som ikke er fullverdig medlem. Dette er i ferd med å endre seg. I skrivende stund tyder alt på at en lang forhandlingsprosess med landet nærmer seg slutten og at et russisk medlemskap på det nærmeste er klart. En tiltredelse vil trolig skje meget snart.²⁵⁸

7 Særlige spørsmål rundt GATT og Norge

7.1 GATT og Stortingets medvirkning

Harald Espeli fremhever at ”behandlingen av GATT-saker i Stortinget de første årene var preget av et minimum av offentlighet og av passivitet fra Stortingets side”.²⁵⁹ Som tidligere fremhevet var det liten grad av debatt rundt de materielle sidene ved avtalen. Konstitusjonelt var det ingen tvil om at Stortinget hadde en rolle å spille i slike saker, jf. Grl. § 26.²⁶⁰

Colban tok i sin bok også opp spørsmålet om i hvilken grad Stortingets rett etter § 26 gikk utover avgjørelsen av selve spørsmålet om landet skulle slutte seg til den fremlagte traktaten.²⁶¹ For eksempel stilte han spørsmålet om hvorvidt Stortinget kan gjøre sin innflytelse gjeldende på et tidligere tidspunkt enn når traktaten blir lagt frem og det hele

²⁵⁷ Se en oppdatert oversikt over alle medlemslandene samt tiltredelsesdato på hjemmesidene til WTO, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, hvor også landene som ikke er medlemmer, men har observatørstatus er listet opp.

²⁵⁸ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6163008.stm>

²⁵⁹ Espeli s. 222.

²⁶⁰ Castberg (1947) s. 153–154.

²⁶¹ Colban (1961) s. 206.

er et spørsmål om et ja eller et nei. Som følge av at det å slutte traktater er et prerogativ for regjeringen er Stortingets innflytelse begrenset.²⁶² Han pekte allikevel på at Stortinget ikke kunne sies å være avskåret fra å gjøre sin innflytelse gjeldende på de forberedende stadier, men det måtte skje gjennom anmodninger og henstillinger til regjeringen. På grunn av vårt parlamentariske system ville dette gi Stortinget stor innflytelse.

Det er kanskje ikke tilfeldig at Erik Colban skrev om dette. Han hadde som vi vet vært en helt sentral person i forhandlingene om både GATT og ITO. Det må helt klart kunne pekes på svakheter i nettopp Stortingets innflytelse når det gjaldt arbeidet med spørsmål rundt disse organisasjonene. Som vist ovenfor skjedde i all hovedsak utforming av de norske synspunktene gjennom ekspertkomiteer nedsatt av regjeringen, og *uten* representasjon fra Stortinget. Riktignok ble dette endret for den andre Skaug-komitéens vedkommende, den som ble nedsatt for å forberede Havanna-konferansen. Illustrerende nok oppstod det da for første gang betydelig grad av uenighet mellom komitémedlemmene om sentrale spørsmål.

Et annet moment som begrenset Stortingets innflytelse var de knappe fristene de hadde på å vurdere sakene. Dette gjorde seg gjeldende i ekstrem grad når det gjaldt Bretton Woods-avtalen, men det var kort behandlingstid i Stortinget også ved behandlingen av GATT. Dette ble også kommentert i innstillingen: "Komiteen har hatt svært knapp tid til å behandle denne store og vanskelige sak".²⁶³

I denne sammenheng må det også minnes om at utrednings- og rådgivningskapasiteten til representantene var av en helt annen type enn den som finnes i dag.

Jeg vil trekke frem at det ser ut til å ha skjedd en endring av Stortingets holdning overfor denne fremgangsmåten utover i 50- årene. Representanten Erling Pettersen fra Høyre uttalte seg for eksempel i 1956 om "det håpløse" i at Stortinget bare kunne "godta eller

²⁶² Colban (1961) s. 206.

²⁶³ Innst.S.nr.123 (1948) s. 305.

forkaste det samlede forslag”.²⁶⁴ Han påpekte samtidig hvor viktig det var at Stortinget kunne komme med i arbeidet på et tidligere tidspunkt. Flere andre representanter kom inn på det samme, deriblant Trond Hegna fra Arbeiderpartiet, som mente at ”det ville være riktig å få Stortinget inn i forhandlingene på et tidligere tidspunkt.”²⁶⁵ Statsråd Skaug var prinsipielt også enig, men så praktiske problemer som følge av karakteren av tollforhandlingene.²⁶⁶

Den manglende medvirkningen fra Stortingets side som hadde vært i saker om internasjonalt økonomisk samarbeid ble til og med kommentert i stortingsmeldingen om forholdet mellom Grunnloven og internasjonale organisasjoner fra 1951. I meldingen ble regjeringens måte å holde Stortinget informert på, karakterisert på denne måte:

Det er mulig at den myndighetsutøving som Regjeringen på dette området har tillatt seg uten på forhånd å innhente samtykke fra Stortinget, ved en granskning i detalj vil finnes for noen del å ligge i ytterkanten av det grunnlovsmessig tilstedelige. Særlig nærliggende – men mindre berettiget – vil dette være dersom en bedømmer forholdet ut fra tradisjonelle forfatningsrettslige vurderinger.”²⁶⁷

Det ble altså rettet en viss kritikk mot regjeringen på bakgrunn av måten den hadde opptrådt på. Forholdet det ble referert til var saker knyttet til OEEC.²⁶⁸ GATT ble ikke eksplisitt nevnt. Men uttalelsen ble avgitt på bakgrunn av forhold som også gjorde seg gjeldende under behandlingen av GATT. Det må også nevnes at dette ble modifisert på grunn av at det ved ”nutidens forhold er grunn til å tolke Grunnloven slik at den innrømmer regjeringen en forholdsvis utstrakt handlefrihet på områder som vedrører internasjonale økonomiske fellesordninger”²⁶⁹. Synspunktet ble ytterligere styrket av at

²⁶⁴ Forhandlinger Stortinget 27.november 1956, s. 3309.

²⁶⁵ Forhandlinger Stortinget 27.november 1956, s. 3316.

²⁶⁶ Forhandlinger Stortinget 27.november 1956, s. 3309.

²⁶⁷ St.meld.nr.89 (1951) s. 63–64.

²⁶⁸ St.meld.nr.89 (1951) s. 63–64.

²⁶⁹ St.meld.nr.89 (1951) s. 64.

disse ofte var av teknisk karakter, og derfor, med unntak for prinsippsspørsmålene, egnet seg lite for fremleggelse og debatt i Stortinget.²⁷⁰

7.2 Påvirkningen på den innenlandske reguleringspolitikken

En viktig del av norsk politikk i den første tiden etter krigen var omfattende offentlig regulering av sentrale sider ved den norske økonomien. Det gjaldt blant annet priser, investeringer, forbruk, import og eksport.²⁷¹ Det lovmessige grunnlaget for den omfattende reguleringspolitikken kom på plass allerede selve frigjøringsdagen den 8. mai 1945, gjennom en provisorisk anordning. Loven er i ettertid blitt kjent under navnet *Lex Thagaard*, oppkalt etter direktøren for Prisdirektoratet, Wilhelm Thagaard. Prisdirektoratet fikk gjennom loven fullmaktsbestemmelser av en mer vidtgående karakter enn norsk lovgivning noen gang hadde hatt i fredstid.²⁷²

Det var bred enighet på Stortinget om behovet for slike reguleringer de første par årene etter krigen. Etter den tid begynte en viss motstand å bre seg i opposisjonen. For å unngå strid ble det nedsatt et utvalg, Sjaastad-utvalget, som skulle forberede en ny og permanent pris- og rasjonaliseringslovgivning. Da innstillingen fra utvalget forelå, oppstod en meget hard debatt. Opposisjonen fryktet at regjeringen ville legge sin politikk tett opp til flertallet i utvalget, som gikk inn for å beholde reguleringsadgangen omtrent like vid som den hadde vært. Dette medførte en av de heftigste debatter i norsk politisk historie etter 2. verdenskrig.²⁷³

Regjeringen handlet imidlertid ikke som opposisjonen fryktet den ville gjøre. Forslaget ble tvert imot moderert betydelig, og ble et stort skritt bort fra detaljregulering. Denne moderasjonen forsterket seg under stortingsbehandlingen av saken.²⁷⁴

²⁷⁰ St.meld.nr.89 (1951) s. 64.

²⁷¹ Bergh/Pharo s. 30.

²⁷² Bergh/Pharo s. 31.

²⁷³ Bergh/Pharo s. 31, det samme sier også Sejersted s. 98.

²⁷⁴ Furre s. 130.

Ser vi denne innenlandske reguleringspolitikken fra de første årene etter krigen opp mot regjeringens linje i den utenriksøkonomiske politikken, har flere stilt spørsmål ved om det kan sies å ligge en motsetning her.²⁷⁵ Spørsmålet blir reist av Bergh og Pharo, men de besvarer det ikke utover å poengtere at det ikke virket som regjeringen hadde prinsipielle betenkeligheter med denne politikken.²⁷⁶

I forarbeidene til den permanente prisloven ble spørsmålet om forholdet til det internasjonale økonomiske samarbeidet tatt opp nokså grundig, uten at det ble konstatert noen konflikt. Igjen brukes argumentet om Norges avhengighet av andre land; derfor må landet allerede i utgangspunktet "tilpasse seg de forhold som gjelder til enhver tid."²⁷⁷ Deretter fulgte en meget interessant og prinsipiell diskusjon om hvordan Norge burde opptre i den daværende situasjonen for best å kunne realisere de generelle målsettingene for politikken. På mange måter var innholdet en endelig avskjed med et synspunkt om at det var mulig å nå politiske målsettinger "uavhengig av utenverdenen" om man bare hadde muligheten til å bruke sine nasjonale virkemidler fullt ut.

Reguleringspolitikken ble forsøkt harmonisert med den internasjonale politikken; det var med andre ord ingen motstrid. For eksempel ble det uttalt at "prisreguleringen – slik den er gjennomført – ikke virker diskriminerende overfor utlandet. Den har vært ført helt i samsvar med de internasjonale forpliktelser vi har påtatt oss."²⁷⁸ Når det gjaldt eksport- og importprisene ble det innrømmet at disse ikke er mulig å regulere i særlig grad fordi "det mest nærliggende middel" å oppnå dette på var å påvirke prisene i utenrikshandelen ved endringer av den norske kronens kurs i forhold til fremmede valutaer. Dette virkemiddelet var imidlertid "sterkt begrenset" på grunn av våre internasjonale forpliktelser.²⁷⁹ Videre ble det sterkt understreket de helt sentrale målsettingene i norsk

²⁷⁵ Tenold/Nordvik s. 67 med videre henvisninger til Hodne s. 286.

²⁷⁶ Bergh/Pharo s. 32.

²⁷⁷ Ot.prp. nr. 60 (1952) s. 29.

²⁷⁸ Ot.prp. nr. 60 (1952) s. 30.

²⁷⁹ Ot.prp. nr. 60 (1952) s. 33.

økonomisk politikk, som er full sysselsetting og økonomisk utvikling. Internasjonalt samarbeid var ansett som en viktig faktor i politikken for å nå disse målene. Gjennom slikt samarbeid kan man søke ”å eliminere de årsaker som kan true realiseringen av den før definerte målsetting for den økonomiske politikk”.²⁸⁰ Noen motstrid mellom innenlands reguleringspolitikk og det internasjonale samarbeidet kan dermed ikke spores her.

Den utviklingen reguleringspolitikken tok i begynnelsen av 50- årene har blitt kalt ”Arbeiderpartiets tilbaketog.”²⁸¹ Paradoksalt skjedde det på et tidspunkt da partiet hadde fått støtte fra juridisk hold når det gjaldt grunnlovsmessigheten av fullmaktslovgivningen gitt med hjemmel i Lex Thagaard. Høyesterett hadde godtatt delegasjonshjemmelen i en dom fra 1952.²⁸² Nye universitetsjurister som Torkel Opsahl og Torstein Eckhoff hadde gitt fullmaktslovgivningen et teoretisk forsvar.²⁸³

Det var selvsagt mange sammensatte grunner til nedbyggingen av reguleringslovgivningen, men et viktig element i utviklingen var ganske klart påvirkningen fra det internasjonale samarbeidet.

Selv om det var snakk om svært inngripende tiltak som kunne gjennomføres, må det legges til at de aller fleste av fullmaktsbestemmelsene aldri ble tatt i bruk. De var der først og fremst for at det skulle være en mulighet i spesiell situasjon. Dessuten skal heller ikke vår politikk på det utenriksøkonomiske området fremstilles slik at den gikk veldig langt i liberalistisk retning. Som Tenold/Nordvik påpeker, var for eksempel Norge et av de siste landene som opphevet importreguleringene som var innført med grunnlag i unntaksbestemmelsen for forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT.²⁸⁴

²⁸⁰ Ot.prp. nr. 60 (1952) s. 37.

²⁸¹ Sejersted s. 109.

²⁸² Rt. 1952, s. 1089.

²⁸³ Sejersted s. 111.

²⁸⁴ Tenold/Nordvik s. 68.

Jeg vil også peke på at det er mulig å snu litt rundt på denne problemstillingen å se den fra en annen synsvinkel. Det GATT-avtalen innebar var jo *reguleringer* i den forstand at vi fikk et internasjonalt regime som bidro til å sikre at verdenshandelen ble friere. Slik sett oppnådde Norge en politikk slik de ønsket. Det ville da vært meget spesielt om Norge skulle inntatt et standpunkt som kunne hindret en slik utvikling til tross for at vi hadde et ønske om å kunne opprettholde vår adgang til å kunne føre reguleringspolitikk innenlands.

En gjennomgang av forarbeidene til prisloven av 1953 viser også at forholdet til de utenriksøkonomiske forpliktelsene ble vurdert og ikke funnet å være problematiske.

7.3 GATT og suverenitet

For å trekke noen tråder tilbake til GATT-avtalen viser vel det vi har sett om vurderingen av suverenitetsbegrepet på denne tiden at må det være riktig å konkludere med at inngåelsen av GATT-avtalen ikke berørte vår suverenitet i en utstrekning som kunne reise tvil om forholdet til Grunnloven § 1. Dette gjaldt i særdeleshet om man går ut fra de vide rammene som ble lagt til grunn i St.meld nr. 89 (1951). Det er imidlertid grunn til å legge merke til det som ble uttalt i komitéinnstillingen om endring av Grunnloven § 93 noen år senere.²⁸⁵ Her regnes opp noen av de ulike internasjonale organisasjonene Norge hadde sluttet seg til de seneste årene. Blant de som var nevnt var GATT. Det ble i denne forbindelse uttalt:

Norges deltakelse i dette internasjonale samarbeidet ville ikke ha vært mulig uten en vid fortolkning av Grunnlovens bestemmelser om suvereniteten.”²⁸⁶

Et begrep som ble brukt både om konsekvensene av Bretton Woods-avtalen og Havanna-charteret, var at de fratok norske myndigheter deler av ”*den økonomiske handlefrihet*”.²⁸⁷

²⁸⁵ Innst.S. nr. 100 (1961–62) s. 139.

²⁸⁶ Innst.S.nr.100 (1961–62) s. 139.

²⁸⁷ Innst.S.nr.7 (1945–46) s. 46, og St.prp.nr.85 (1949) s. 64 (bilag II).

Jeg har ikke funnet noen direkte referanse til begrepet i forbindelse med GATT, men indirekte må dette også gjelde for GATT ettersom avtalen som kjent var nært knyttet til Havanna-charteret. Hva som menes med en slik karakteristik er ikke helt lett å fastslå. Men det viser i alle fall at det var en bevissthet rundt disse spørsmålene. At det brukes ordene ”økonomisk handlefrihet” og ikke for eksempel ”innskrenkninger av suvereniteten” kan også tyde på at det var en følelse av at dette var noe annet enn det man forbandt med suverenitetsbegrensninger.

Rent finansielt betydde inntektene fra tollavgifter betydelig mer enn de gjør i dag.²⁸⁸ Staten mistet således i mange land betydelige inntekter. Det var også vanskelig å beregne de mer nøyaktige konsekvensene. Det var utvilsomt et meget komplisert regnestykke når virkningene av alle tollinnrømmelsene skulle beregnes. Først å få beregnet alle tollinnrømmelsene hvert land selv hadde innrømmet, og deretter å vurdere hvilke konsekvenser andre lands innrømmelser til hverandre hadde. At dette var vanskelig viste også forarbeidene til den første GATT-runden. Her uttales det om et forsøk på å beregne konsekvensene av avtalen: ”et forsøk på å beregne betydningen av tollforhandlingene i Genève må nødvendigvis bli av skjønsmessig karakter”.²⁸⁹

Likedan omtales saken fra toll- og finanskomiteen som behandlet saken som en ”stor og vanskelig sak”. Videre at ”mange av avtalens artikler er uklare og gir grunnlag for ymse tolkninger.”²⁹⁰ Uventede konsekvenser på grunn av tollreduksjonene kunne også forekomme i form av at beskyttelsen av norske bedrifter ble dårligere enn antatt, noe man fra norsk side også var klar over.

”Det lar seg ikke gjøre å beregne eller i det hele tatt å uttale noe bestemt om hvilke økonomiske virkninger de foreslåtte norske innrømmelser vil kunne få for vårt næringsliv, for eksempel som følge av eventuelt svakere beskyttelse”.²⁹¹

²⁸⁸ Ruud/Ulfstein/Fauchald s. 138.

²⁸⁹ St.prp.nr.70 (1948) s. 36.

²⁹⁰ Innst.S.nr.123 (1948) s. 305.

²⁹¹ St.prp.nr.70 (1948) s. 37.

8 Den nasjonale suverenitet i møte med nytt internasjonalt samarbeid

8.1 Innledende bemerkninger

Hittil har siktemålet med denne avhandlingen først og fremst vært en undersøkelse av Norges forhold til GATT. Men som kjent fant GATT-samarbeidet sted i en kontekst hvor mange andre typer internasjonalt samarbeid oppstod omtrent samtidig. I dette kapittelet vil det bli forsøkt trukket noen linjer til den mer generelle norske holdningen til internasjonalt samarbeid, og da spesielt hvordan forholdet til suvereniteten ble oppfattet. Jeg vil starte med å se på noen trekk ved suverenitetsbegrepets utvikling frem mot den aktuelle perioden.

8.2 Utviklingen mot et moderne suverenitetsbegrep

Suverenitetsbegrepet er et meget viktig begrep i folkeretten. Innholdet i begrepet ligger imidlertid ikke fast, noe utviklingen av begrepet i perioden etter 2. verdenskrig har vist.²⁹² En internasjonal avtale en stat velger å inngå må nødvendigvis bety en viss innskrenkning i statens muligheter til å føre akkurat den politikken den ønsker. Samtidig er dette forpliktelser staten har gått inn i frivillig med alle muligheter til å undersøke konsekvensene, i den grad dette er mulig på tidspunktet for traktatsinngåelsen.

Hvis begrepet tolkes strengt teoretisk vil det innebære at enhver internasjonal avtale hvor en stat påtar seg forpliktelser fører til at den staten ikke lenger kan kalles suveren. En slik tolkning ville være umulig å forene med utviklingen av en folkerett, som forutsetter at statene er pliktsubjekter i internasjonale avtaler.²⁹³ Derfor er det gjort betydelige modifikasjoner i dette prinsippet.

²⁹² Se nærmere Perrez s. 39–50, for en grundig gjennomgang av begrepets historie fra 1600-tallet til i dag

²⁹³ Se for eksempel Ruud/Ulfstein s. 21, og også Opsahl s. 360.

Det å beslutte å tiltre en internasjonal avtale er også et valg en stat tar i kraft av suvereniteten. Skulle denne valgmuligheten fratas staten, kan dette også sies å være en innskrenkning i suvereniteten. Dette er en kjent og klassisk folkerettslig problemstilling. Spiermann kaller dette *inkongruensproblemet* i folkeretten.²⁹⁴

Som nevnt er disse tankene nå tilbakelagt i folkerettslig teori, om enn selve suverenitetsbegrepet fortsatt er et av de mest omdiskuterte og problematiske i folkeretten.²⁹⁵ Imidlertid finner man litt bakover i norsk folkerettslig litteratur uttalelser som må sies å ligge nærme en slik synsmåte. I 1913 skrev for eksempel Nikolaus Gjelsvik om suvereniteten som noe udelelig. Den var den høyeste makt i samfunnet. For han betydde det at ”den aldri kan være halv, den må være hel”.²⁹⁶ I en fotnote skrev han videre at ”det er med sjølvstendet som med livet; det maa enten vera der, eller det er der ikkje. Ingen kann vera halvt livande. Han er enten livande eller ikkje livande”.²⁹⁷

Det var utover på 1800-tallet at det startet en gradvis utvikling bort fra det tradisjonelle suverenitetsbegrepet som i stor grad hadde preget de to foregående århundrene.²⁹⁸ Suverenitet hadde da blitt definert som noe som gav staten full og ubegrenset autoritet. Uten særlig hell, bemerker Perrez. Hensikten var at begrepet skulle lede verden frem til både fred og økonomisk vekst. I stedet fungerte det som hva Perrez kaller en ”juridisk beskyttelse” for fenomener som imperialismen og kolonialisme.²⁹⁹

Hvordan utviklingen hadde vært, illustreres av den utbredte skepsis som fantes i Norge til å inngå voldgiftsavtaler for løsning av internasjonale tvister på slutten av forrige århundre. En statsrettslig bekymring som da meldte seg var om ikke Grunnlovens

²⁹⁴ Se nærmere om problemet hos Spiermann s. 107 flg, med videre henvisninger. Se også det som sies i St.meld.nr.89 (1951) s. 3.

²⁹⁵ Perrez s. 13.

²⁹⁶ Gjelsvik s. 75.

²⁹⁷ Gjelsvik s. 79. Se for øvrig også hva Opsahl skriver om Gjelsviks synspunkter, Opsahl s. 376–377.

²⁹⁸ Holmøyvik s. 11–12.

²⁹⁹ Perrez s. 45–46.

selvstendighetskrav satte snevre grenser for å la slike avgjørelser bli lagt til internasjonale organer.³⁰⁰

Etter første verdenskrigs slutt ble synet på suverenitet revurdert. Helt grunnleggende var det at statenes adgang til, i kraft av suvereniteten, å erklære krig måtte endres til en forpliktelse til å opprettholde fred.³⁰¹ En milepæl i folkerettens utvikling var i denne forbindelse opprettelsen av Folkeforbundet (League of Nations) i 1919.

8.3 Norges holdning til Folkeforbundet

Selv om Folkeforbundet ikke lyktes med sin ambisjon om å forhindre en ny storkrig var det den viktigste internasjonale organisasjonen som ble skapt i mellomkrigstiden. Norges tilslutning til Folkeforbundet fortjener en viss oppmerksomhet ettersom den skapte en del debatt her hjemme. Sammenlignet med de senere internasjonale avtaler var denne avtalen svært lite forpliktende for statene. Den var først og fremst basert på samarbeid. I datidens lys var den likevel en stor nyvinning. Saken var såpass stor at stortingspresidenten i forkant av debatten uttalte viktigheten av å sette av nok tid ettersom dette var sannsynligvis den viktigste saken Stortinget hadde behandlet.³⁰² Noe også referatene fra en lang stortingsdebatt indikerer. Å gå i detalj inn på denne vil det ikke være anledning til i denne omgang. Men et par utdrag fra debatten kan illustrere poenget.

Saksordfører var representanten Michelet, som startet debatten som gjaldt Stortingets samtykke for å tiltre avtalen. På bakgrunn av en aktiv debatt om organisasjonen både i Norge og utlandet uttalte han i sitt åpningsinnlegg:

³⁰⁰ Boyesen s. 5, se også Opsahl s. 375. Vurderingen av voldgiftstribunalers avgjørelsers betydning for statens suverenitet, diskuteres også i dag i debatten om alminnelig rettsliggjøring, se NOU; 2003 nr. 19 (Makt- og demokratiutredningen).

³⁰¹ Perez s. 46–47.

³⁰² Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 424. Presidentens syn på viktigheten møtte ingen motstand, men ble derimot støttet av flere representanter. Se s. 430 og s. 436.

”Det er ikke for meget sagt at avtalen vil bety et vendepunkt i hele vor utenrikske politik; vi begir os her ind i et ukjent farvand, og vi indgår som led i en helt ny international organisation, en organisation som ikke kan maales med de gamle maal”.³⁰³

Han pekte på det helt grunnleggende hensynet som lå bak dannelsen. Livsnødvendigheten av å sikre at en ny krig ikke skulle oppstå. En krig ”Europa ikke kan taale”. Han mente derfor at det ikke ville innebære noen stor kostnad sammenlignet med gevinsten å binde seg til å ”holde sitt sverd i baken” i ni måneder etter at en alvorlig konflikt var oppstått og brakt inn for Folkeforbundets undersøkelseskommisjon.³⁰⁴

For Norge ville dette gå på bekostning av nøytraliteten vi til da hadde forfektet. En nøytralitet som til da hadde vært en ”uskrevet del av Kongeriket Norges konstitusjon. Et statsprinsipp, en statsmaksime, uavhengig av skiftende regjeringer”.³⁰⁵ Etter min mening viser dette godt hvordan tanken var i ferd med å slå i gjennom som gikk ut på at en stat kan tjene på å se lenger enn sine egne tradisjonelle standpunkter på grunn av internasjonale samarbeid. Konsekvensene som vurderes var mer helhetlige. Isolert sett kunne det være negativt for Norge å måtte gi slipp på sin nøytralitet, men ved å ta dette steget, håpet man å sikre freden i Europa, noe som utvilsomt også var i Norges interesse.

Dette samsvarer også godt med det som ble uttalt i flertallsinnstillingen fra komiteen om saken: ”Det sentrale i disse bestrebelser er den erkjennelse at statenes absolutte handlefrihet i utenrikspolitiske ting er i strid med vesentlige og påtrengende fellesinteresser. Den ensidige statstanke er uforenlig med det moderne folkesamfunns grunnidé”.³⁰⁶

Motstanden mot avtalen kom fra to kanter. For det første fra Arbeiderpartiet som mente organisasjonen ikke var egnet til å nå de målene den hadde satt seg og at krig med dette

³⁰³ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 425.

³⁰⁴ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 426.

³⁰⁵ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 425.

³⁰⁶ Innst.S.nr.XXXVIII (1920) s. 2.

ble anerkjent som virkemiddel i internasjonale konflikter, bare med den forskjell at den nå kunne bli legitimert av Folkeforbundet. Dessuten var partiet meget skeptiske til at krigens tapere, i første rekke Tyskland, ble pålagt helt andre og mye sterkere bånd på sin handlefrihet enn andre land.

De fremmet et forslag som åpnet for en tilslutning til et internasjonalt samarbeid, men da måtte kravet til nedrustning komme mye tydeligere frem og en permanent internasjonal domstol måtte etableres. Forbudet mot krig som virkemiddel måtte også bli klarere.³⁰⁷ Derfor fremmet Arbeiderpartiet sitt eget forslag som krevde utsettelse av norsk tiltredelse til Folkeforbundet inntil disse kravene var på plass.

Det var ikke frykten for å måtte avgi suverenitet som begrunnet forslaget. Tvert om mente Arbeiderpartiet at traktaten i for stor grad understreket hver enkelt stats suverene beslutningsmyndighet også i spørsmål om krig og fred. En slik ordning kunne opprette ”et folkerettssamfunn med samme karakter som en polsk riksdag, hvor hver enkelt stemme kunne forhindre at det ble fattet noen som helst beslutning”.³⁰⁸ En situasjon som etter Arbeiderpartiets mening ville likne meget på den allerede eksisterende situasjon. Så lenge forholdene lå slik an ville det beste derfor være ”å sikre den handlefrihet Norge til dags dato hadde hatt”. Forslaget fra Arbeiderpartiet fikk kun stemmene til de 17 representantene fra eget parti, og ble dermed forkastet.³⁰⁹

Den andre typen kritikk kom fra den borgerlige siden. Ledende i denne kritikken var Høyres Carl Joachim Hambro. Dette var ikke en kritikk noe samlet parti stod bak. Høyre støttet norsk tilslutning til Folkeforbundet og Hambros innvendinger var først og fremst hans egne. Han holdt et svært langt innlegg hvor han uttrykte bekymring for små lands stilling i organisasjonen. Skepsisen hans gikk nemlig, i motsetning til kritikken fra Arbeiderpartiet, nettopp på at suvereniteten til slike små stater skulle komme i en skvis når de store land gjorde opp seg i mellom. Som skrekkens eksempel nevnes den ”lille

³⁰⁷ Løchen/Torgersen s. 29, jf. også repr. Gjøsteins innlegg i Stortinget 3.mars 1920, s. 433–435.

³⁰⁸ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 433.

³⁰⁹ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 544.

heltestat Montenegro, som heltemodig gikk med i krigen, og som takk ble slettet fra kartet og innlemmet i Serbia”.

Dette var etter Hambros mening et eksempel på stormaktenes overgrep mot små land. Overgrep han fryktet også lille Norge kunne bli utsatt for. Hambro mente stormaktene hadde fått full kontroll i denne nye organisasjonen gjennom sine fem stemmer i Rådet, samt at det allerede var bestemt hvilke fire øvrige nasjoner som der skulle være representert. Det var ingen bestemmelser om at disse fire plasser skulle gå på noen rundgang. Også i Folkeforbundets forsamling ville små land ha minimal innflytelse. Hambro uttalte:

”Denne pakt vil overhodet ikke kunne beskjeftige seg med de små nasjoners krav og rettigheter uten å bringe hele traktaten i fare.”³¹⁰

Som et eksempel på hvordan vi ville bli bundet brukte Hambro som eksempel at Norge skulle finne den internasjonale behandlingen av Tyskland og Østerrike meget urettferdig. Da hadde vi ingen mulighet til å ta vår deltagelse i Folkeforbundet opp til overveielse. Ingen stat kunne nemlig melde seg ut av forbundet uten at det ble erklært enstemmig at den staten hadde oppfylt alle sine forpliktelser.

Hambros sterke engasjement i debatten rundt Folkeforbundet kan sees som starten på hans lederrolle innen den løst sammensatte grupperingen som gikk under navnet den nasjonalkonservative opposisjon.³¹¹ Han inntok også standpunkter som i mange tilfelle var i strid med hans eget partis linje.³¹² I avslutningen av sitt innlegg trakk han linjer bakover i tid, som han mente viste hvilken utvikling verdenssamfunnet var på vei mot med denne traktaten. Hva hadde skjedd med Norges skjebne om en traktaten hadde eksistert for eksempel i 1905?

³¹⁰ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 449.

³¹¹ Bergh/Pharo s. 80-82.

³¹² Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 452.

”Hadde vi den gang hatt hat det nationernes Forbund, som vi nå innbys å gå inn i, var Norge aldri blitt en selvstendig stat. Aldri! Danmark hadde nedlagt sitt veto i 1814, Sverige i 1905.” En liten stat har under denne pakt ingen livsmuligheter, ingen livsutsikter. Jeg akter derfor ikke å stemme for denne nasjonale avmakts- og avmektighetserklæring.”³¹³

Foruten at den videre debatt ble lang, skal det sies om den, at de aller fleste var enige med Hambro på flere punkter, men mente samtidig at han overdrev noe dens betydning. Johan Castberg fra Arbeiderpartiet tok til motmæle mot Hambros vurderinger av konsekvensene i forhold til det som hadde skjedd i 1905. Han pekte på at traktaten ikke ville ha befattet seg med et slikt spørsmål av ”indrepolitisk art”.³¹⁴ Heller ikke de små staters manglende innflytelse gjorde inntrykk. Nettopp alle staters ene stemme i forsamlingen skulle vise selv små staters fulle rett til selvstendighet på lik linje med stormaktene.

Utenriksminister Ihlen tok også tak i argumentet om småstatenes stilling og argumenterte med at disse småstater måtte påregne et enda større press ved å stå utenfor organisasjonen, som tross alt sørget for regler i et folkerettssamfunn som ellers ville bli enda mer styrt etter den sterkestes rett-tankegang. De uheldige sidene kunne best løses gjennom påvirkning i kraft av å være medlem av organisasjonen.³¹⁵ Gjennom å gi noe av vår handlefrihet kunne vi være med på å oppnå noen høyere mål. Tanker som ble velkjent etter 1945 begynte å gjøre seg gjeldende allerede på dette tidspunkt.

Carl Joachim Hambro ble for øvrig senere leder for Norges delegasjon til Folkeforbundet og hans motstand gikk utover på 20- tallet over til helhjertet støtte til Folkeforbundets arbeid.

³¹³ Forhandlinger Stortinget (1920) s. 455.

³¹⁴ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 454.

³¹⁵ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 438–439.

Norge sluttet seg til traktaten for Folkeforbundet med klart flertall. Kun de 17 representantene fra Arbeiderpartiet, samt Hambro og to andre fra den borgerlige siden stemte imot.³¹⁶

8.4 Internasjonalt samarbeid og Norge etter 1945

”...det ord suverenitet er en levning fra den internasjonale rettsløshets periode. Der eksisterer ikke i et moderne rettssamfunn noe som heter den absolutte suverenitet, og det kan ikke eksistere. Det er de små staters livsinteresse som gjør det klart at i et internasjonalt rettssamfunn kan statene ikke bestå hvis det skal være et privilegium for noen enkelt av dem å ha hva man kaller ubegrenset suverenitet; for suverenitet betyr i et nøtteskall retten til å være dommer i egen sak, avgjørende og endelig dommer. I det internasjonale samfunn kan retten alene fremmes når man setter absolutte prinsipper over villmannskravet om absolutt suverenitet. ... de små staters vei fremover overalt må være å sette de fredelige forhandlinger og de rettslige avgjørelser, byggende på prinsipper, på den vilkårlige suverenitets plass.”

Carl Joachim Hambro i Stortinget, 19.desember 1945.³¹⁷

Uttalelsen kom under debatten om tiltredelse til Bretton Woods-avtalen i 1945. Hambro var da en av våre aller mest erfarne politikere, særlig i utenrikspolitiske spørsmål.³¹⁸ Sitatet ovenfor gav en klar indikasjon på den endringen i holdning til internasjonalt samarbeid som vokste frem etter 2. verdenskrigs slutt. Det var en ny måte å tenke internasjonalt samarbeid på.

³¹⁶ Forhandlinger Stortinget 3.mars 1920, s. 545.

³¹⁷ Forhandlinger Stortinget 19.desember 1945, s. 117.

³¹⁸ Eriksen/Pharo s. 80–82.

I debatten om Folkeforbundet så vi hvordan Hambro fokuserte på de store staters dominans i organisasjonen, og de problemer dette skapte for små land. 25 år senere var han langt mer positiv til hva små land kunne tjene på medlemskap i internasjonale organisasjoner, jf. sitatet ovenfor.

Hambros utvikling var svært illustrerende for hva som hadde skjedd. Han var en mann som var opptatt av småstatenes interesser, og motstander av blokktenkning. Men etter krigen mente han at økt samarbeid måtte til. Faren var en suverenitetsutøvelse som var vilkårlig, noe som absolutt ikke var noen fordel for små land. Det samarbeidet som utviklet seg etter 2. verdenskrig så han som gjennomføring av et kontraktsprinsipp i internasjonal politikk.³¹⁹

Årene etter 1945 var en periode hvor Norges internasjonale samarbeid økte kraftig. Frem til begynnelsen av 1950-tallet hadde Norge blitt medlemmer av mange nyetablerte internasjonale organisasjoner. De viktigste var vel i tillegg til Bretton Woods-institusjonene, NATO, OEEC, Europarådet, GATT og FN. Spørsmålet blir på hvilken måte disse påvirket Norges stilling som suveren stat. Og hva innebar det egentlig å være en suveren stat på det tidspunktet?

Et godt utgangspunkt er å se på innholdet i Stortingsmeldingen som ble lagt frem i 1951, og som i en meget grundig gjennomgang, tok opp spørsmålene rundt internasjonalt samarbeid, og hvordan dette påvirket innholdet i grunnlovsbestemmelser.

8.5 Konsolidering og debatt – mot et mer ”livsnært” syn på suverenitet³²⁰

Den nevnte stortingsmeldingen fra 1951 het ”Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner”.³²¹ Den var ført i pennen av sjefen i Justisdepartementets lovavdeling Finn Hiorthøy, og var i utgangspunktet hans egne personlige synspunkter,

³¹⁹ Sejersted s. 90.

³²⁰ Uttalt i St.meld.nr.89 (1951) s. 61.

³²¹ St.meld.nr.89 (1951).

men gav i all hovedsak uttrykk for den norske regjeringens syn.³²² Meldingen representerte også et viktig skille i den norske debatten. I de seks årene fra krigens slutt hadde fokuset først og fremst vært å forhandle frem, og ratifisere de ulike avtalene.

En debatt ut fra et mer overordnet perspektiv om hva dette gjorde med den nasjonale suvereniteten og med tilhørende konstitusjonelle spørsmål i forhold til Grunnloven, hadde det inntil da ikke vært anledning til. De rettslige spørsmålene hadde ved flere anledninger ofte kommet i bakgrunnen til fordel for andre hensyn, som for eksempel behovet for en rask behandling av sakene slik at tiltredelse kunne skje raskt, og mange ganger hensynet til forholdet til våre allierte og samarbeidsland. Denne meldingen søkte nettopp å få i gang en debatt om betydningen av de store endringene som hadde skjedd siden krigens slutt.³²³

Meldingen kom på et tidspunkt da et gryende europeisk samarbeid var i ferd med å vokse frem i Europa, først og fremst representert ved etableringen av Det Europeiske Kull- og stålfelleskap³²⁴ i 1950, men også ved de tanker som ble gjort rundt etableringen av Europarådet. Et slikt europeisk samarbeid kunne innebære et enda tettere og mer integrert samarbeid enn det man hadde sett hittil. Dette kunne også inkludere organer som fikk såkalte overnasjonale trekk.

En uvanlighet ved den norske Grunnloven var at statens suverenitet var så klart uttrykt. I Grunnloven § 1 stod, og står fortsatt, at Norge skal være “et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængeligt rige”. Parallelt med at vurderingen i Norge av dennes betydning for de nye samarbeidsformene internasjonalt, pågikk det endringsprosesser av andre lands konstitusjoner i retning av at det ble åpnet for at landene kunne delta i samarbeid som også innebar begrensinger i deres suverenitet.³²⁵

³²² Løchen/Torgersen s. 74.

³²³ Boyesen s. 5.

³²⁴ Se for eksempel Lundestad s. 161–163.

³²⁵ Opsahl s. 372.

Spørsmålet om hva de nye internasjonale organisasjonene gjorde med Norges suverenitet ble nøye vurdert i denne meldingen, i særdeleshet rettslig prinsipielle spørsmål rundt dette. For det første slo meldingen fast at Grunnloven måtte tolkes i tråd med synet som eksisterte på suverenitet på det aktuelle tidspunktet. Selv om Grunnlovens ordlyd var uforandret kunne ikke dens innhold forbli like statisk. Særlig gjaldt dette på et felt som § 1 omhandlet, rikets frihet og selvstendighet. Her lå forholdene særlig til rette for ”en friksjonsløs tilpasning av Grunnloven til aktuelle situasjons behov”.³²⁶

Det uttales videre at det ”nettopp er kjernen i statssuvereniteten at det enkelte statssamfunn selv for så vidt må ha det siste og avgjørende ord i deres anliggender”.³²⁷ Men samtidig går meldingen på mange måter bort fra denne innstillingen på det utenrikspolitiske området. For det første uttales det at: ”det selvstendighetskrav som har fått uttrykk i Grunnlovens § 1 ikke kan ha et annet og sterkere innhold enn det som følger av oppfatningen til enhver tid”. Videre stod det: ”Og her kan en ikke se hen til oppfatningen hos norske statsmyndigheter eller toneangivende kretser innenfor det norske folk”.

Det var altså andre ting enn norske forhold som skulle avgjøre hva som egentlig omfattes av § 1. Rent praktisk var nok dette utvilsomt nære virkeligheten. At det blir sagt så tydelig er kanskje noe mer overraskende.

Måten dette ble gjort på var å sette opp som et premiss om at dette ikke fantes en ”særnorsk oppfatning av selvstendighetskravet på tvers av den som blir hyllet annetsteds, som kan sette seg fast og bli akseptert av den norske utenriksledelse”. Med andre ord slik at Norge ikke kunne velge sin egen vei på dette området, selv om det formelt jo ville ha vært opp til nasjonale myndigheter. Dermed kommer vi inn på en deling av suverenitetsbegrepet i reell og formell suverenitet. Konklusjonen i meldingen om forholdet mellom Grunnloven og de nye internasjonale organisasjonene ble da at om

³²⁶ St.meld.nr.89 (1951) s. 42.

³²⁷ St.meld.nr.89 (1951) s. 42.

”vi velger å følge en linje som er alminnelig godtatt av de stater vi har nærmest forbindelse med, særlig de små og middelstore land hvis mellomfolkelige status kan sammenlignes med Norges, bør ikke dette kunne kritiseres ut fra grunnlovsmessige betraktninger”.³²⁸

På denne måten ble det formelle grunnlaget lagt for at suverenitet og deltagelse i internasjonale organisasjoner kunne leve godt side om side. Generelt må det kunne konkluderes med at meldingen la opp til en vid ramme for deltakelse uten å komme i konflikt med Grunnloven.

Men det ble også understreket hvor vanskelig det var å sette grenser for hvor langt en kunne gå i forhold til Grunnloven § 1. Innholdet i paragrafen ville i stor grad måtte følge utviklingen, noe som kunne lede til at bildet ble et helt annet allerede ”i en fremtid som ligger meget nær”.³²⁹

Denne mer pragmatiske tilnærmingen til suverenitetsbegrepet var noe som skjedde også internasjonalt. Flere europeiske land hadde fått, eller var i ferd med å få, vedtatt endringer i sine nasjonale konstitusjoner som klart åpnet for at det var mulig å inngå internasjonale avtaler som la begrensinger på suvereniteten. Frankrike hadde vært først ute i 1946.³³⁰ I preambelen til den franske grunnloven av 1946 stod det at landet var villig til: ”under vilkår av gjensidighet å godta de begrensinger i suvereniteten som er nødvendige for å sikre freden”.³³¹ Når dette var mulig i et land som Frankrike brukes dette som en indikasjon på at også små land som Norge kan føle trygghet for å beholde sin selvstendighet, også under de nye forholdene når det gjelder internasjonalt samarbeid.

³²⁸ St.meld.nr.89 (1951) s. 42.

³²⁹ St.meld.nr.89 (1951) s. 42.

³³⁰ St.meld.nr.89 (1951) s. 44, jf.. Opsahl s. 373.

³³¹ St.meld.nr.89 (1951) s. 44.

Forut for meldingen hadde også Italia og Vest-Tyskland gjort lignende endringer, mens de var på vei i Nederland og Danmark.³³²

Noe som kjennetegnet det nye synet som var i ferd med å vokse frem, på forholdet mellom suverenitet og internasjonalt samarbeid var at fokuset ble rettet mer mot de reelle forhold, fremfor å se på suverenitetsbegrepet fra en teoretisk synsvinkel. Dette hadde også vært en trend i den juridiske teorien. Den kanskje viktigste kilden i nordisk sammenheng i så henseende var Alf Ross' og det han skrev om dette tema i hans "Lærebog i folkeret" fra 1946. Sitater herfra var inntatt i stortingsmeldingen. Men allerede før krigen hadde en kjent internasjonal teoretiker som Oppenheim argumentert med følgende:

"Man blir stadig mer klar over at fremskritt i folkeretten, og opprettholdelsen av fred mellom folkene og, i og dermed, av uavhengige stater, i det lange løp er betinget av at de delvis oppgir sin suverenitet for å muliggjøre, innenfor et begrenset område, utviklingen av mellomfolkelig lovgivning."³³³

Sitatet er svært illustrerende fordi det fikk frem noe av kjernen bak at stater gir fra seg noe av sin nasjonale handlefrihet gjennom internasjonalt samarbeid, for å oppnå andre fordeler. Tanken er da at resultatet *reelt* kan føre til at den "verdien" man ofret noe av, med andre ord den *formelle* suvereniteten, faktisk *reelt* blir styrket, som følge av de positive følgene samarbeidet medfører.

Den tradisjonelle oppfatningen hadde basert seg på utgangspunktet at alle stater var suverene og selv hadde det siste ord i saker som angikk dem, men dette var kun teori. Selv uten internasjonale avtaler av det slag vi fikk etter 1945, var staters likeverdighet en illusjon. Det hadde med Boyesens ord "knappt noen gang bestått suverene stater i den forstand at de har hatt full handlefrihet utad".³³⁴ Den teoretiske tilnærmingen hadde

³³² Opsahl s. 373.

³³³ Sitert i St.meld.nr.89 (1951) s. 43 fra Oppenheim: International Law I s. 117–118.

³³⁴ Boyesen s. 4.

imidlertid fått gjennomslag i for eksempel FN-pakten hvor det het at ”organisasjonen er grunnlagt på alle medlemmers suverene likhet”.³³⁵

Påvirkningen fra Alf Ross i Danmark var altså tydelig.³³⁶ Hans utgangspunkt var at suverenitetsbegrepet var et begrep uten noe klart innhold.³³⁷ Å karakterisere en stat som suveren sa ingenting om realitetene i denne statens uavhengighet, og muligheter til å styre seg selv. Ross mente videre at det heller ikke hjalp å følge den retningen folkerettsteorien hadde gått i etter at de fleste hadde forlatt det absolutte suverenitetsprisnipp. Fokuset hadde da blitt rettet mot maktens *grunnlag* i stedet for dens *omfang*, hvilket innebar at en stat var suveren så lenge dens makt kun var begrenset av folkeretten.³³⁸

Var en stats myndighet derimot begrenset av en annen forfatning, altså en annen statsrett, kunne ikke staten sies å ha sin suverenitet intakt. Men heller ikke denne endringen gjorde, slik Ross så det, noe med den grunnleggende svakheten ved suverenitetsbegrepet. Nemlig at det ikke fokuserte på innholdet i, og de praktiske virkningene av, de forpliktelser en stat hadde påtatt seg. Eksempelvis for en stat som klart nok ikke hadde fullt selvstyre fordi den var bundet av en høyere forfatning. Innholdet i denne kan nettopp være å tildele staten fullt eller delvis selvstyre. Som eksempel på en slik situasjon peker han det delvise selvstyre for delstater i USA.³³⁹ Ross mente at det var ”beskæmmende at en saa aabenbar urimelighed præger den herskende folkeretlige teori”.³⁴⁰

Løsningen Ross skisserte var å erstatte bruken av begrepet suverenitet med de tre begrepene *selvstyre*, *handleevne* og *handlefrihet*. *Selvstyre* var det som var tilbake av den opprinnelige kjernen i suverenitetsbegrepet, og som kunne brukes først og fremst til å avgjøre en stats folkerettslige rettsevne. *Handleevnen* var betegnelsen på begrepet som

³³⁵ FN-pakten (1945) art. 2.

³³⁶ Ross s. 41–57, se spesielt s. 54–56.

³³⁷ Ross s. 55.

³³⁸ Ross s. 49.

³³⁹ Ross s. 51.

³⁴⁰ Ross s. 51.

skulle si noe om staten var bundet i sin myndighet, uavhengig av om denne myndigheten således kom fra en traktat eller en høyere forfatningsmyndighet. *Handlefriheten* var ”det livsrum en stat hadde, som ikke ble berørt av de alminnelige eller spesielle folkerettslige normer”.³⁴¹ Med handlefriheten som et eget begrep lyktes det også å illustrere det forhold at ingen stat hadde absolutt handlefrihet.

Avslutningsvis kom han også inn på hvilke uheldige virkninger det tradisjonelle suverenitetsforestillingen kunne ha. ”I alle tilfælde gjelder det, at det mystiske, vage, flertydige, følelsesbelastede suverenitetsbegrep er et velegnet middel til at mobilisere de naturlige statsegoistiske tendenser i motstrid med ønsket om en internasjonal organisasjon og solidaritet og til at forlene disse folkeretsfjendtlige tendenser med skinnet av en objektiv begrunnelse.”³⁴²

Hans tanker fikk betydelig gjennomslag også i Norge. I den nevnte stortingsmelding ble det sitert et langt avsnitt fra Ross for å få frem hvordan oppfatningen av suverenitetsbegrepet var i endring. Torkel Opsahl bruker Ross’ tanker videre i en artikkel senere på 50-tallet der han skilte mellom begrepene formell og reell suverenitet. Jeg kommer tilbake til denne nedenfor. Men selv om rammene var vide, hvilke typer samarbeid overskred selv disse vide grensene? De grensene fantes og de ble forsøkt trukket opp mot slutten av meldingen.

8.6 De absolutte skranker i Grunnloven

Stortingsmeldingen fra 1951 må sies å ha gått langt i å vanne ut innholdet av § 1 i Grunnloven. Den norske toppdiplomaten Jens Boyesen, som selv var sterk tilhenger av norsk deltagelse i internasjonalt samarbeid,³⁴³ skrev noen år senere at han synes følgende sitat fra meldingen gikk noe langt i denne retningen:

³⁴¹ Ross s. 54.

³⁴² Ross s. 56–57.

³⁴³ Boyesen s. 5–6.

”Det synes ubetenkelig å stille opp den sats at det selvstendighetskrav som har fått uttrykk i Grunnlovens § 1 ikke kan ha et annet og sterkere innhold enn det som følger av oppfatningen til enhver tid.”

Likevel gikk det klart frem at det altså eksisterte visse grenser som ikke kunne tråkkes over.

”Det finnes utvilsomt et minstemål av statlig selvbestemmelsesrett som det under ingen omstendighet kan gjøres inngrep i.”³⁴⁴

Den mer grundige vurderingen av hvor dette skillet gikk i forhold til forpliktelser landet påtok seg som ledd i internasjonalt samarbeid, ble gjort i del C av meldingen. I slike forhold ville særlige grunnlovsspørsmål reise seg i situasjoner hvor det ble skapt ”selvstendige, permanente institusjoner med mer eller mindre omfattende beslutningsmyndighet”, hvor disse hadde rett til å gjøre vedtak med bindende virkning for deltakerstatene.³⁴⁵ Her gjaldt det imidlertid som oftest et krav om enstemmighet blant deltakerlandene, noe som gjorde konsekvensene mindre, og forholdet § 1 mindre dramatisk.

Heller ikke hvis avgjørelsene var av rådgivende eller anbefalende karakter, innebar de like store betenkeligheter. Helt i tråd med tankene til Ross sies det videre at vurderingen av om forholdet lå innenfor Grunnlovens grenser ”ikke måtte søkes i den tradisjonelle sontring mellom statsrettslige og folkerettslige bånd på statenes handlefrihet. Det er det reelle avhengighets- eller underordningsforholdet som må bli avgjørende.”³⁴⁶

Her kan det bemerkes at et fokus på de reelle forholdene vel skulle tilsi at et slikt enstemmighetskrav også måtte i gjennom en type prøvelse av om det var et reelt eller formelt krav. Det kan tenkes at det ofte vil være lite igjen av den beskyttelsen et slikt krav

³⁴⁴ St.meld.nr.89 (1951) s. 44.

³⁴⁵ St.meld.nr.89 (1951) s. 44.

³⁴⁶ St.meld.nr.89 (1951) s. 45.

gir, spesielt for de mindre landene, hvis det for øvrig er stor oppslutning om beslutningen. Hvis bare ett, eller noen få, land hindrer et vedtak, vil de trolig føle et sterkt press for å følge flertallet.

I tillegg vil, som nevnt tidligere, den utenrikspolitiske bakgrunnen spille en rolle her. Ikke bare som en faktor, men som en ”hovedfaktor”. Det var altså mange momenter som måtte tas hensyn til før man nådde frem til de tilfellene hvor Grunnloven var overtrådt. Grensen ble også ansett å variere fra samfunnsområde til samfunnsområde. Henholdsvis lovgivning, domsmyndighet, militære tiltak og økonomiske, handelspolitiske og pengemessige tiltak.

Jeg vil konsentrere meg om forholdene omkring de økonomiske, handelspolitiske og pengemessige tiltakene. Det var da også på det området meldingen påpekte at de største endringene hadde funnet sted, særlig i form av den sterkt økende gjensidige avhengigheten mellom statene. Det var også på dette området grensene var minst gjennomtenkt som følge av at endringene hadde skjedd så fort. Rettstenkningen på dette området, ble det uttalt, måtte ta innover seg den historiske erfaringen ved at uro og dårlig organisering i internasjonal økonomi hadde truet et stabilt og godt forhold mellom statene.³⁴⁷

Hvor lå så en eventuell trussel mot Grunnlovens vide rammer? For GATT og Havanna-charterets vedkommende ble det ikke reist noen spørsmål i den forbindelse. De to avtalene ble nevnt som viktige organisasjoner på det økonomiske området, men ikke kommentert ytterligere utover dette.³⁴⁸

Organisasjonen som derimot ble gjenstand for en grundigere behandling opp mot Grunnloven § 1 var OEEC (Organisation for European Economic Co-operation). Denne organisasjonen var blant annet opprettet for å organisere Marshall-hjelpen fra USA. I

³⁴⁷ St.meld.nr.89 (1951) s. 5.

³⁴⁸ St.meld.nr.89 (1951) s. 60.

denne avtalen var det i art. 2–9 en rekke forpliktelser for medlemslandene når det gjaldt deres økonomiske politikk.³⁴⁹ Det ble etter en kort gjennomgang uttalt at det ikke kunne være gjenstand for tvil at disse *ikke* betegnet ”noe inngrep i de norske statsmakters selvbestemmelsesrett som kom i konflikt med bestemmelsen i Grunnloven § 1”. Dette hadde vært tilfelle også om ikke situasjonen hadde vært slik den var da avtalen ble inngått i 1948. Det som her ble tenkt på var den økonomiske krisen i 1947 som hadde skapt en ”mer eller mindre nødtilstand”.³⁵⁰

Det ble samtidig uttrykt tvil om hvordan denne organisasjonen ville utvikle seg i fremtiden *etter* at Marshall-hjelpen var avviklet. Den kunne da komme til å fortsette som et regionalt økonomisk samarbeid i Vest-Europa. Ettersom myndigheten som var tillagt rådet i OEEC var meget vid, måtte en regne med at forholdet til enkelte lands konstitusjonelle regler ville påkalle større oppmerksomhet i praksis”.³⁵¹ Det som modererte dette var et enstemmighetskravet blant medlemmene, jf. art. 14–15, som tidligere nevnt kan jo et slikt krav ha begrenset verdi og være mer av formell enn reell art med tanke mulighetene en stat i praksis har til å stoppe vedtak som har stor støtte.

En absolutt skranke ble derimot trukket nokså kort helt avslutningsvis. Denne ville gjøre det grunnlovsstridig å bli medlem av det samarbeidet som utviklet seg i Europa på grunnlag av Schuman-planen, som hadde dannet grunnlaget for opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskap.³⁵² Denne organisasjonen innebar en så omfattende avgivelse av myndighet til overnasjonale organer at grensen i Grl. § 1 ville være overtrådt. Skulle Norge slutte seg til dette samarbeidet måtte derfor Grunnloven endres.³⁵³

³⁴⁹ Løchen/Torgersen s. 55–57, jf.. St.prp.nr.78 (1948) s. 4–8.

³⁵⁰ St.meld.nr.89 (1951) s. 61.

³⁵¹ St.meld.nr.89 (1951) s. 61.

³⁵² Dette var i realiteten starten på dagens EU. Se nærmere om dette hos Førland s. 44 flg.

³⁵³ St.meld.nr.89 (1951) s. 64.

Konklusjonen må bli at denne meldingen generelt åpnet for at det var meget vide rammer for hvor grensene for § 1 gikk i forhold til internasjonalt samarbeid. En grense gikk likevel ved organer som Schuman-planen la opp til, hvor det var klare elementer av overnasjonalitet inne i bildet. Skulle Norge tiltre en slik avtale, var konklusjonen at det ville kreve grunnlovsendring.

8.7 Norges forhold til EEC

Jens Boyesen uttalte i en artikkel fra 1958 at han fant det litt overraskende at stortingsmeldingen fra 1951 ikke hadde resultert i en større debatt enn den gjorde i Norge.³⁵⁴

Om det ikke var så stor debatt om selve meldingen, så foregikk det en prosess for å endre Grunnloven § 93 slik at det ble åpnet for tilslutning til samarbeid av en slik art som stortingsmeldingen fra 1951 hadde uttalt ikke ville være i overensstemmelse med Grunnloven. I den anledning fremmet i 1952 en gruppe stortingsrepresentanter et forslag om å endre § 93 slik at Grunnloven ville tillate avgivelse myndighet til overnasjonale organer. Forslaget skulle til behandling i den neste stortingsperioden, i tråd med Grunnlovens regler for grunnlovsendringer, jf. Grl. § 112. I 1956 ble forslaget enstemmig forkastet. Det ble ikke ansett å foreligge noe aktuelt behov. Grunnen var i tillegg at Stortinget ikke var fornøyd med innholdet i forslaget.³⁵⁵

Debatten fortsatte imidlertid. For det var ganske klart at behovet raskt ville melde seg igjen. Komitéformann Finn Moe fremmet derfor i 1957 et endret forslag slik at dette kunne vedtas i den neste stortingsperioden. I 1960 innstilte et klart flertall i komiteen på innstilling av dette forslaget, og uttalte:

”Komiteen er videre i den mening at den internasjonale utvikling fører til ordninger som til en viss grad innebærer opprettelse av overnasjonale organer.

³⁵⁴ Boyesen s. 5.

³⁵⁵ Innst.S.nr.100 (1961–62) s. 137.

Det kan være av vital interesse for vårt land å gå med i slike fellesordninger for på den måten å kunne realisere de mål en setter for landets sikkerhet og for dets økonomiske og sosiale utvikling”.³⁵⁶

Av komiteens medlemmer var det bare Senterpartiets Per Borten som ikke støttet forslaget. Men det viste seg at flere av medlemmene var uenige i visse enkeltheter. Spesielt når det gjaldt størrelsen på stortingsflertallet som skulle kreves før Norge kunne slutte seg til en slik organisasjon. Komitéformann Moe foreslo at to tredjedels flertall var nok. Noe mange mente var for lite. Det ble pekt på den store forskjellen til den danske grunnlovsendringen fra 1953 hvor flertallskravet ble satt til 5/6.³⁵⁷ Man bestemte seg derfor nok en gang å utsette forslaget. Flere representanter gikk sammen om nok et nytt forslag som kunne behandles i stortingsperioden 1961–65.³⁵⁸ Her skaffet man seg også fleksibilitet ved å foreslå tre ulike alternativer når det gjaldt størrelsen på flertallet.

Komiteens flertall uttalte:

”Statsmaktenes handlefrihet vil alltid bindes i noen grad ved en traktat og slike bånd er blitt stadig mer alminnelig etter hvert som det forpliktende samarbeid mellom stater bygges ut på forskjellige områder.”³⁵⁹

Ettersom grunnlovsendringen hadde så nær forbindelse med et eventuelt norsk medlemskap i EEC hadde rettsavdelingen i Utenriksdepartementet også uttalt seg om behovet som forelå for en grunnlovsendring:

³⁵⁶ Innst.S.nr.292 (1959–60).

³⁵⁷ Den danske bakgrunnen er noe annerledes enn den norske. En grunn til at flertallskravet ble satt så høyt var at det skulle brukes i de tilfeller hvor man ikke ønsket å legge spørsmålet ut til bindende folkeavstemning. Hvis man la spørsmålet ut til folkeavstemning var det tilstrekkelig med vanlig simpelt flertall.

³⁵⁸ Forslagsstillere var Alv Kjøs (Ap), Hans Offerdahl (Ap), Per Borten (Sp), Bent Røiseland (V) og Erling Wikborg (H).

³⁵⁹ Innst.S.nr.100 (1961–62) s. 138.

”Den absolutte suverenitetstanke har veket plassen for en oppfatning av statsbegrepets muligheter og funksjoner som svarer til de internasjonale problemer. Enstemmighetskravet vil i stigende utstrekning måtte vike plassen for flertallsvedtak”. Mulighetene for å melde seg ut vil også måtte begrenses”.³⁶⁰

Her ser vi at det kom klart til uttrykk hvor omfattende det internasjonale samarbeidet hadde utviklet seg. På denne tiden var debatten om norsk medlemskap i EEC meget aktuell ettersom både Danmark og Storbritannia søkte om medlemskap sommeren 1961. Det ville da bli mye vanskeligere for Norge å stå utenfor.³⁶¹ Det ble aldri noe dansk eller britisk medlemskap, men debatten viser at lovgiverne var klar over omfattende samarbeid som var aktuelt. Grunnlovsendringen ble helt klart vurdert opp mot EEC-samarbeidet spesielt.³⁶² Dette førte til at det ble en hel del strid rundt forslaget i form av en lang og intens plenumsdebatt i Stortinget.³⁶³

Det var allikevel stor oppslutning om forslaget. I utenriks- og konstitusjonskomiteen ville Kjell Bondevik fra Kristelig Folkeparti riktignok utsette behandlingen av det. Den eneste i komiteen som gikk imot var Erik Braadland fra felleslisten Senterpartiet/Venstre i Østfold. Han mente det ikke forelå noe behov for et så vidtgående forslag.³⁶⁴ Det er verdt å merke seg at Per Borten, fremtredende politiker i Senterpartiet og senere statsminister, stemte *for* endringen av § 93. Forslaget til ny § 93 ble deretter vedtatt av Stortinget med et flertall som var tilstrekkelig for grunnlovsendringer.³⁶⁵

Den nye bestemmelsen i Grl. § 93 åpnet for at Norge kunne slutte seg til en ”international sammenslutning” dersom det var for å sikre ”den internasjonale Fred og Sikkerhet” eller for å ”fremme international Retsorden og Samarbeide”. Kravet til flertall i Stortinget ble

³⁶⁰ Innst.S.nr.100 (1961–62) s. 138.

³⁶¹ Se en grundig redegjørelse hos Eriksen/Pharo s. 327 flg.

³⁶² Innst.S.nr.100 (1961–62) s. 140.

³⁶³ Forhandlinger Stortinget 6.–8.mars 1962, s. 2171–2385.

³⁶⁴ Se hans.mindretallsvotum, Innst.nr.100 (1961–62) s. 140–141.

³⁶⁵ Forhandlinger Stortinget 6.–8.mars 1962, s. 2384–2385.

økt til tre fjerdedels flertall i forhold til kravet om to tredjedels flertall for grunnlovsendringer. Derimot var det ikke nødvendig å vente over et valg som etter Grl. § 112. Dette har ikke vært en mye brukt bestemmelse. Den har vært anvendt en gang; da Norge sluttet seg til EØS-avtalen i 1992.³⁶⁶

8.8 Tilslutningen til Europarådet

Debatten i Stortinget rundt Norges tilslutning til Europarådet kan være illustrerende for å vise at det ikke var alle internasjonale organisasjoner som Norge var like entusiastiske i forhold til. Avtalen som grunnla Europarådet, ”Vedtekter for det Europeiske Råd”, ble undertegnet i London 5. mai 1949. Norge var blant de opprinnelige medlemmer. De øvrige var Storbritannia, Irland, Italia, Frankrike, Benelux – landene, Sverige og Danmark. Et særtrekk ved etableringen av Europarådet var at organisasjonen kom i stand som følge av et europeisk initiativ. Medlemslandene var i tillegg geografisk begrenset til Vest – Europa. Dette var spesielt sammenlignet med de øvrige organisasjoner og avtaler vi sluttet oss til på denne tiden. Dessuten hadde tanken om tett europeisk samarbeid ligget i bakgrunnen ved forarbeidet til Europarådet.

Ideen om Europarådet ble lansert under en tale Storbritannias utenriksminister Bevin holdt for det britiske Underhuset i januar 1948. Han talte her om en ”militær, økonomisk og politisk konsolidering” som den britiske regjeringens mål.³⁶⁷ På samme tid eksisterte det på kontinentet sterke krefter med liknende målsettinger for en samling av Europa. De ulike samlingsbevegelsene møttes til en felles konferanse i Haag i mai 1948. Her ble det vedtatt at landenes nasjonalforsamlinger måtte velge representanter til en forsamling som skulle:

- a) Stimulere og gi uttrykk for europeisk folkeopinion.
- b) Gi råd om forholdsregler for å fremme Europas nødvendige økonomiske og politiske enhet.

³⁶⁶ Andenæs s. 259.

³⁶⁷ St.meld.nr.89 (1951) s. 21.

- c) Undersøke de rettslige og konstitusjonelle virkninger av dannelsen av en europeisk union og de økonomiske og politiske konsekvenser.

Det var den franske regjering som tok initiativ til den videre utviklingen frem mot undertegningen i London i mai 1949. Underveis kom det frem at britene hadde ulike synspunkter på enkelte spørsmål, men enighet ble til slutt oppnådd. Det ble opprettet to organer i tilknytning til Europarådet. Størstedelen av arbeidet fant sted i en parlamentarikerforsamling, hvor representanter fra alle medlemslandene møttes jevnlig for å diskutere aktuelle spørsmål. Kontakten på regjeringsnivå i Europarådet skulle foregå i ministerrådet, som hadde halvårlige møter.³⁶⁸ Denne måten å organisere arbeidet på gjør det naturlig å tenke på likhetene med dagens EU.

Uenigheten om den videre utviklingen av europeisk samarbeid som så vidt hadde kommet til syne i forberedelsesfasen ble tydeligere etter hvert. Blant medlemslandene var det en markant todeling i synet på den videre utvikling. På en side stod Storbritannia, Irland og Skandinavia som ikke ønsket et for tett samarbeid som på sikt, kunne føre til en utvikling i føderalistisk retning og med opprettelse av organer med overnasjonale trekk som kunne treffe bindende flertallsvedtak overfor medlemslandene.³⁶⁹ Medlemslandene på kontinentet med Frankrike i spissen så derimot langt mer positivt på slike tanker.³⁷⁰ Uenigheten gjorde at Europarådet fikk tatt få viktige beslutninger, og Eriksen/Pharo karakteriserer funksjonen til Europarådet som en ”diskusjonsklubb”.³⁷¹

En av grunnene til at debatten om norsk medlemskap i Europarådet er relevant å trekke frem i denne sammenheng er at den skilte seg så markant fra debattene om de andre internasjonale organisasjonene. Denne kritiske holdningen er å finne blant representanter for alle de politiske partiene. Allikevel stemte alle partier enstemmig for norsk tilslutning til avtalen, med unntak av de elleve representantene fra Norges Kommunistiske Parti som

³⁶⁸ Eriksen/Pharo s. 129.

³⁶⁹ Eriksen/Pharo s. 130.

³⁷⁰ Løchen/Torgersen s. 70.

³⁷¹ Eriksen/Pharo s. 129.

stemte i mot.³⁷² Eriksen/Pharo oppsummerer den norske debatten og kaller det som skjedde for en tilsutning ”uten begeistring”.³⁷³

At tiltredelse til Europarådet imidlertid ble sett på som en viktig beslutning viser innledningen saksordfører Arthur Sundt fra Venstre holdt ved innledningen av plenumsdebatten i Stortinget. Han uttalte at ”saken var av overordentlig stor betydning og viktighet, en sak som i mange henseende står på linje med mange av de viktige avgjørelser som dette Storting tidligere har truffet i utenrikspolitiske spørsmål”.³⁷⁴

I den etterfølgende debatten ble den nære forbindelsen mellom Europarådet og forsøk fra politikere og privatpersoner på kontinentet på å fremme en politisk samling av Europa, trukket frem. Dette var ideer som ikke hadde mye støtte i Stortinget, og som nok var medvirkende til den kjølige mottakelsen avtalen fikk på Stortinget. Etter dette gikk Sundt nærmere inn på forhistorien og organiseringen av Europarådet inntil han tok opp det interessante spørsmålet rundt Europarådet og eventuelle virkninger på landenes suverenitet. For det første uttrykte han at regjeringen var oppmerksom på faren for en maktforskyvning mellom Storting og regjering når det gjaldt utenrikspolitikken. Dette skyldtes opprettelsen av ministerrådet hvor utenriksministrene var faste medlemmer og dermed møttes hvert halvår. Frykten på Stortinget var at dette kunne føre til at beslutninger lettere ble fattet uten innblanding fra Stortinget. Det problematiske var potensialet av avtalen. På vegne av flertallet i komiteen uttrykte Sundt det slik:

”Det som flertallet er på det rene med er at man må passe på at det ikke skjer en faktisk utvikling som kan gi dette samarbeid en brist på dette punkt”.³⁷⁵

Altså var det en slags potensiell trussel man så for seg til denne avtalen. Etter denne innledningen tok representanter fra alle partier ordet, først ut var Høyres fremste

³⁷² Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1930.

³⁷³ Eriksen/Pharo s. 131.

³⁷⁴ Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1902.

³⁷⁵ Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1904.

talsmann i slike saker, Carl Joachim Hambro. Han var som nevnt den fremste representanten for den såkalte nasjonalkonservative opposisjonen som blant annet var ekstra opptatt av betydningen avtalen fikk på den nasjonale suverenitet. Han viste et helt annet engasjement i denne saken enn i debatten om GATT- avtalen.

Han startet med å irettesette regjeringen for en etter hans mening ”meget eiendommelig” fremgangsmåte når det gjaldt å orientere Stortinget i denne saken.³⁷⁶ Etter hans mening var dette tilfellet fullt ut tilgivelig, men samtidig en god illustrasjon på de ”praktiske konstitusjonelle vanskeligheter vi stadig står over for i denne tid”.³⁷⁷

Det han her tenkte var alle de stadig nye traktatene og organisasjonene Norge sluttet seg til. For det første medførte dette at utenriksministeren over stadig større tidsrom måtte være på reise og fraværende fra sine faste plikter i Norge, med de uheldige konsekvenser det hadde for de etablerte samarbeidsformene mellom Storting og regjering. Han var videre bekymret over Europarådets karakteren av å være et eksperiment. Spesielt fordi mye av historien bak Europarådet var nært knyttet til tanker om et forent og samlet Europa. En tankerekke som kunne tenkes å ende i en europeisk føderalstat, en type ”Europas Forente Stater”.

Dette var tanker Hambro var ”uhyre kritisk til”. Han stilte seg i det hele tatt meget kritisk til hele tanken om en felles europeisk identitet. Den såkalte Europa-mystikken gikk ut på at de europeiske landene hadde en felles identitet som burde resultere i et tettere samarbeid. Dette bygget imidlertid på et grunnlag om at land som tilhørte samme kontinent, i seg selv bygget enheter og felles interesser. Landene på samme kontinent burde derfor i sin egen interesse gå sammen og innlede tett samarbeid. Hos Hambro falt

³⁷⁶ Saken var kort fortalt at regjeringens første offisielle melding om saken kom som et kommuniqué fra et nordisk ministermøte og ikke som en melding direkte til Stortinget. Se nærmere Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1904–1905.

³⁷⁷ Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1905.

disse grunnleggende tankene om internasjonalt samarbeid på stengrunn. De ble, i følge Hambro, ”motsagt av enhver historisk lære”.³⁷⁸

Hambro avsluttet med å kommentere at Norge ikke hadde lyktes i sine forsøk på å gjøre inntak av nye medlemsland til en sak hvor det var krav om enstemmighet blant medlemmene. Det ble bare krevd 2/3 flertall. Et faktum han mente kunne åpne for at Europarådet ble brukt som et instrument i blokkpolitikk. Men han innså selv at en eventuell vetorett for små land meget fort kunne blitt illusorisk ettersom det skulle noe til for å stå i mot et påtrykk fra store land hvis de hadde en annen oppfatning.³⁷⁹

Grunnen til at han allikevel stemte for ratifikasjon var at Norge burde være til stede på møtene som kritiske observatører. Men regjeringen måtte være rede til på et hvilket som helst tidspunkt å melde seg ut.³⁸⁰

Kommunistpartiets representant Strand-Johansen støttet ikke norsk medlemskap og var utover det meget kritisk til Europarådets mål og arbeidsmåte.³⁸¹

Arbeiderpartiets Terje Wold tok derimot avstand fra Hambros uttrykk potensielle farer og fokuserte på hva Europarådet innebar til da. Han var enig i frykten for at samarbeidet skulle utvikles og fordypes, men mente at det måtte fokuseres på det som var aktuelt da, og ikke på spekulasjoner om hva som kunne skje i fremtiden.³⁸²

Alt i alt vil jeg konkludere at det eksisterte en vilje blant norske politikere også til å stille seg kritisk til internasjonale organisasjoner, selv om støtten til de fleste av

³⁷⁸ Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1906.

³⁷⁹ Landet han først og fremst hadde i tankene var nok Tyrkia som Hambro ikke anså som noe europeisk land, men tvert imot anså som ”et land i Lilleasia”, se Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1905.

³⁸⁰ Det hørte med til historien at presidenten etter Hambros innlegg fant det nødvendig å kutte ned på taletiden til maks. 5 minutter for hver representant.

³⁸¹ Forhandlinger Stortinget 2.juli 1947, s. 1910.

³⁸² Forhandlinger Stortinget 2.juli 1947, s. 1914.

organisasjonene jevnt over var stor. Hva kan være grunnen til at Norge var såpass skeptisk akkurat til Europarådet? Det kan ikke være oppgivelsen av suverenitet i avtalen som ble behandlet, da det klart nok ikke forelå noen avgivelse av suverenitet. Riktignok innebar avtalen et samarbeid mellom de andre medlemslandene, men dette var kun i en form som Norge ikke tidligere hadde uttrykt motstand mot, som jevnlig møter mellom ministere og faste møter i en parlamentarikerforsamling.

En viktig faktor var frykten for at utviklingen av Europarådet kunne dreie i en mer føderalistisk retning med overnasjonale organer som kunne fatte bindende avgjørelser over medlemslandene. Det var kjent i Norge på denne tiden at mange av landene på kontinentet sterkt ønsket dette. I Norge var holdningen til dette svært negativ.³⁸³ Det var med andre ord en potensiell og fremtidig suverenitetsavgivelse som var frykten.

Den geografiske konsentrasjonen av Europarådets medlemsland kan også ha hatt en viss betydning. Av de viktigste internasjonale organisasjonene var dette den klart mest avgrensede geografisk. Hambro var inne på dette i debatten da han snakket om at Norge hadde langt mer til felles med land på den andre siden av kloden enn mange av de europeiske landene:

”Det faller lettere og naturligere for meg, og jeg skulle formode også for Norge, å samarbeide med Canada, Syd – Afrika, med Australia, med New Zealand, med de land hvis demokratiske institusjoner og begreper ligger våre egne nær, enn med en hel rekke av landene i Europa”.³⁸⁴

³⁸³ Løchen /Torgersen s. 70.

³⁸⁴ Forhandlinger Stortinget 2.juli 1949, s. 1927.

9 Avslutning

9.1 Noen perspektiver på internasjonal handel i fremtiden

Status for GATT i dag er at avtalen har gått inn som en del av den nye Verdens handelsorganisasjon, WTO, som ble opprettet 1.januar 1995. WTO står utvilsomt overfor store utfordringer i fremtiden. Vi har sett en økende misnøye med hvordan denne organisasjonen fungerer til å løse en del av dagens og morgendagens utfordringer. Kritikken har særlig rettet seg mot hvordan den virker på mange u-lands muligheter til å komme seg ut av fattigdom. Det første dramatiske tegnet på protester var de kraftige demonstrasjonene som fant sted under WTOs ministerrådsmøte WTO i Seattle i 1999. Mange av de som kraftig kritiserer organisasjonen har vel imidlertid aldri i utgangspunktet støttet prinsippene om frihandel, og sett på de som en vei mot vekst og fremgang. At kritikken mot WTO allikevel ikke kan ignoreres virker klart.

Én utfordring er hvordan de miljømessige spørsmålene som er svært aktuelle skal takles. Hva innebærer det for WTOs fundament og prinsipper at grunnleggende mål om økonomisk vekst, som alle var enige om var nødvendig etter krigen, nå blir stilt spørsmålstegn ved?

En hovedtanke bak GATT (og ITO) var nettopp at landene skulle produsere de produktene de hadde best forutsetninger for, og importere andre produkter. Dette var helt i tråd med Ricardos lære om komparative fortrinn. I en slik tankegang er det bra hvis et land kan produsere en vare billig på en side av kloden, transportere den over lange avstander, og selge den med fortjeneste. Hvis dette settes i et moderne miljøperspektiv kan det derimot hevdes at denne transporten ikke er uproblematisk. Innføring av avgifter på miljøskadelige utslipp fra ulike typer transportmidler kan sette den tradisjonelle tankegangen i et helt nytt perspektiv. Et meget interessant spørsmål er hvordan de rettslige prinsippene til grunn for WTO-avtalen vil takle slike eventuelle endringer.

Det er ikke nødvendigvis umulig å oppnå; GATT-avtalen viste seg å være en fleksibel avtale, for eksempel da den ble utfordret av etableringen av regionale organisasjoner, som

igjen brøt med avtalens helt grunnleggende bestevilkårsprinsipp. Om WTO vil greie å takle sine utfordringer, gjenstår å se.

9.2 Suverenitetsbegrepet i stadig endring

Suverenitetsbegrepet gjennomgikk store endringer i tiden etter 1945; forandringer som utvilsomt var helt nødvendig med tanke på å tilpasse begrepet til utviklingen av det internasjonale samarbeidet. Suverenitet er fortsatt et aktuelt tema, både i Norge og utlandet. Forsatt er det også et begrep med en enorm kraft, som det knytter seg mye følelser til.

Det har utvilsomt vært en klar utvikling i de seneste år mot at den nasjonale lovgivningsmyndigheten blir bundet av forpliktelser staten har inngått gjennom internasjonale avtaler. I 2000 laget Statskonsult en rapport som skulle få frem hvor stor andel av den nasjonale lovgivningen som var rent nasjonalt motivert.³⁸⁵ I 1981 hadde en tilsvarende undersøkelse vist at tallet var 99 %. I 1999 hadde dette tallet sunket til 85 %. Rapporten viste altså at 15 % av alle lovendringer var motivert av internasjonale forpliktelser. 56 % av disse igjen var knyttet til EØS- forpliktelser, mens tallet for WTO-forpliktelser var 20 %. Av de resterende var 14 % knyttet til FN og 10 % til forpliktelser knyttet til ni øvrige avtaler. Undersøkelsen viste også en merkbar konsentrasjon av lovendringer knyttet til WTO- forpliktelser i perioden 1995-97, hvilket må antas å ha sammenheng med alle endringene som var nødvendige i forbindelse med opprettelsen av WTO.

Et vanlig syn er å oppfatte slike bånd på den folkevalgte lovgivningsmyndighet som uheldige for demokratiet. Dette var et syn som kom godt til uttrykk i flertallsinnstillingen fra Makt og demokratiutredningens sluttrapport som ble lagt frem høsten 2003. Her er en av flertallets hovedkonklusjoner nettopp at folkestyret har forvitret på grunn av den omfattende bindingen av nasjonal lovgivningsmyndighet gjennom internasjonale

³⁸⁵ Statskonsult rapport nr 3 (2000).

avtaler.³⁸⁶ Det tradisjonelle utgangspunktet i et demokrati er klart nok at makten ligger hos folket, gjennom deres valg av representanter til en lovgivende forsamling, som vedtar lovene det skal styres etter.

Et annet syn legger mer vekt på at demokrati og folkestyre er mer enn å undersøke i hvilken grad de folkevalgte er bundet i sin lovgivningsmyndighet. Dette kom blant annet til uttrykk i en utgivelse fra en gruppe jurister som ønsket å nyansere bildet Maktutredningen tegnet om forfallet av det norske demokratiet.³⁸⁷ Det blir pekt på at internasjonale forpliktelser ikke nødvendigvis innebærer noen svekkelse av demokratiet. Et slikt syn ble også fremmet i en av dissensene i Maktutredningen.³⁸⁸ Her trekkes frem hvordan internasjonale forpliktelser og rettsliggjøring av områder kan bringe utviklingen fremover. Eksempelet som blir brukt er utviklingen av kvinners rettigheter både nasjonalt og globalt. På dette området blir det hevdet at internasjonale konvensjoner har bidratt til en positiv utvikling.

Det har også pågått en debatt internasjonalt om hvorvidt det er riktig å si at staters suverenitet blir svekket av samarbeid i internasjonale organisasjoner. I en artikkel av Kal Raustiala, som spesielt fokuserer på internasjonale økonomiske institusjoner, argumenterer han for at det ikke finner sted noen slik svekkelse. Han foretar en helt annen tilnærmingstype til spørsmålet, og hevder at suvereniteten tvert imot kan bli styrket av internasjonalt samarbeid.³⁸⁹ Å gå lenger inn i den debatten ligger utenfor denne avhandlingens formål.

Men det er allikevel interessant å trekke noen linjer til debatten som foregikk i perioden like etter krigen. Det kom overraskende tydelig frem da hvor bundet man ofte gav inntrykk av at Norge var i mange situasjoner. Det kjennetegnet mange av debattene at de ble preget av mangelen på handlingsalternativer. Formelt hadde man sikkert suveren

³⁸⁶ NOU 2003 nr. 19.

³⁸⁷ Kinander (red.): Makt og rett (2005).

³⁸⁸ NOU 2003 nr. 19, særuttalelse fra Hege Skjeie (kapittel 14.2)

³⁸⁹ Raustiala s. 842.

myndighet til å velge, men reelt var situasjonen en ganske annen. Det var jo dette som også var kjernen i den utviklingen av begrepet suverenitet; det måtte fokuseres mer på de reelle forholdene.

Det har også ofte vært overraskende fremtredende hvordan man var bevisst på avveiningen som ble foretatt mellom å beholde suvereniteten, eller handlefriheten, og å oppnå fordelene ved å samarbeid.

At suverenitet kan ha en voldsom politisk kraft har to debatter med påfølgende folkeavstemninger i Norge bevist. Knappt noe spørsmål har like stor sprengkraft i Norge som spørsmålet om norsk medlemskap i EU. Vår nåværende tilknytningsform til det europeiske samarbeidet går gjennom EØS-avtalen. Konsekvensene av denne reiser en debatt om den egentlig gir oss større grad av suverenitet enn vi hadde hatt innenfor EU. Formelt har vi en vetorett som kan benyttes, slik at formelt sett står vi i en annen stilling enn EU-medlemmer, men reelt skal det mye til å benytte seg av denne retten.³⁹⁰ Det kan til og med hevdes at den gir mindre makt fordi den ikke gir innflytelse og stemmerett i EU-organer, men reelt krever at vi handler i tråd med det EU bestemmer. Denne situasjonen har oppstått på grunn av resultatet av folkeavstemningen om EU den 28. november 1994. Dette viser at selve den formelle suvereniteten også kan ha betydning; for det å formelt *kunne* velge, uten å bryte noen avtaler eller å melde seg ut, er kanskje en viktig kompetanse å inneha også?

Jens Boyesens avslutning på foredraget han holdt i 1958, som senere ble en artikkel, og som jeg har gjort flere referanser til, gav meget gode fremtidsperspektiver på hvordan verden ville bli mer og mer knyttet sammen i fremtiden. På spørsmålet hans om nasjonal suverenitet var et avleggs begrep mente han selv heller ikke at det var avleggs, men håpet at religion og følelsesladet nasjonalisme skulle forsvinne ut av diskusjonene om det.³⁹¹

³⁹⁰ Se nærmere hos Graver.

³⁹¹ Boyesen s. 16.

Det har ennå ikke skjedd. Jeg tviler på at det noen gang kommer til å skje. Til det utgjør de to elementene en for viktig del av kjernen i begrepet.

9.3 Oppsummering

Denne avhandlingen har søkt å fremstille det som skjedde i forkant av, under, og en tid etter GATT- avtalens opprettelse på slutten av 1940- tallet. Dette var en komplisert internasjonal prosess med flere innebygde konflikter, som særlig godt kom til syne da de vanskelige økonomiske tidene erstattet den økonomiske oppgangen som hadde vært rett etter krigen. Årsakene til at GATT-avtalen, og ikke Havanna-charteret, ble et viktig og sentralt verktøy for handelsliberalisering i nesten 50 år, er utvilsomt mange og sammensatte. Viktigst var den manglende viljen til å ratifisere avtalen i den amerikanske Kongressen. Bak denne holdningen lå det nok i betydelig grad en undervurdering av hvor stor forskjellen i synet på liberalisering av handelen var mellom USA og Europa. Kanskje lå det også en undervurdering hos politikerne i begge landene av viljen og evnen til å støtte opp om frihandelsprinsipper også i vanskelige økonomiske tider.

Prinsippene det ble forhandlet har ikke blitt mindre viktige etter hvert. Prinsipper om bestevilkår, nasjonal behandling og forbud mot kvantitative restriksjoner, for å nevne de tre mest sentrale, er i dag en del av mange flere internasjonale avtaler enn den gang. Det mest åpenbare eksempelet er EU, eller for Norges del, EØS-avtalen. I dag gjelder de også på langt de fleste områder, mens GATT-avtalen var begrenset til industrivarer.

Arbeidet med å finne de norske posisjonene i viktige spørsmål under forhandlingsprosessen var i stor grad lagt til spesialutnevnte komiteer og utvalg dominert av fagfolk og embetsmenn, først og fremst jurister og økonomer. De var alle fremstående på sine felt. Det var dermed ikke snakk om noen overfladisk behandling av spørsmålene; tvert imot ble de behandlet meget grundig. Men de folkevalgtes påvirkning på dette arbeidet var derimot liten. Den bestod i for en stor del å skulle si ja eller nei til avtaler og forhandlingsresultater som de fikk seg fremlagt. På Stortinget var vissheten stor om at et nei kunne få betydelige konsekvenser for vår eksportindustri, og sikkert også skape

problemer i vårt forhold til andre land. Dette satte på mange måter våre folkevalgte i en slags tvangssituasjon.

På den annen side hadde Norge betydelige økonomiske interesser i en liberalisering av verdenshandelen. Derfor skal det kanskje ikke gjøres *for* mye ut av poenget om den manglende debatten om innholdet i GATT-avtalen. Spørsmålene var vanskelige å få oversikt over, hvilket gjorde dem lite egnede for en grundig behandling i Stortinget. Allikevel kan det selvsagt stilles spørsmål ved om denne behandlingsmåten var uheldig. Et moment som da må taes med i betraktningen er den brede støtten avtalen fikk i Stortinget; samtlige partier støttet opp om den.

Faktisk var uenigheten størst innad i regjeringspartiet, hvor finansminister Erik Brofoss, hadde et delt syn på hvor godt dette samarbeidet ville slå ut for Norge, og hans måte å tenke økonomisk politikk på. I tillegg var saksordføreren for saken, Hognestad fra Arbeiderpartiet, den som kom med noen av de mest kritiske kommentarene om GATT-avtalen gjennom hele prosessen. Det var i seg selv en smule oppsiktsvekkende.

Å oppsummere Norges holdninger til GATT og ITO kan dermed best sies å ha vært en balansegang mellom flere ulike hensyn. På den ene siden ønsket vi at ITO skulle bli etablert slik at bestemmelsene der om full sysselsetting og økonomisk utvikling skulle få frem at samarbeidet hadde bredere målsettinger enn bare økt frihandel. For den norske regjeringen var det viktig å kunne si at ”frihandel var et *middel*, ikke et *mål* i seg selv.”³⁹² På den annen side ønsket vi å beholde adgang til å sette i verk reguleringstiltak som lett kunne komme i motstrid med prinsippene internasjonalt. Det kan med andre ord karakteriseres som en holdning som befant seg i et spenningsforhold mellom *frihandel og suverenitet*.

³⁹² Se for eksempel St.prp.nr.85 (1948) s. 5.

10 Kilder

Lover

Den norske Grunnlov av 17.mai 1814.

Dommer

Rt. 1952 s. 1089.

Bøker:

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. 8.utg. Oslo, TANO Aschehoug, 1998.

Bergh, Trond og Pharo, Helge (red.). *Vekst og velstand*. Oslo, Universitetsforlaget, 1977.

Brown, William Adams. *The United States and the Restoration of World Trade*. Washington, The Brookings Institution, 1950.

Cameron, Rondo. *A Concise Economic History of the World*. Oxford, Oxford University Press, 1997.

Castberg, Frede. *Norges statsforfatning*. 2.utg. Oslo, Akademisk forlag, 1947.

Colban, Erik. *Femti år*. Oslo, 1952.

Colban, Erik. *Stortinget og utenrikspolitikken*. Oslo, Universitetsforlaget, 1961.

Eriksen, Knut Einar og Pharo, Helge Øystein. *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*. Bind 5 av Norsk utenrikspolitikks historie. Oslo, Universitetsforlaget, 1997.

Espeli, Harald. *Jordbruksproteksjonisme og handelspolitikk*. Melding nr. 8 fra Norges Landbrukshøgskole, 1992.

Furre, Berge. *Norsk historie 1914–2000*. Oslo, Det norske Samlaget, 2000.

Gardner, Richard N. *Sterling Dollar Diplomacy in current perspective*. 3.utg. New York, Colombia University Press, 1980.

Gjelsvik, Nikolaus. *Lærebok i folkerett*. Oslo, Det norske samlaget, 1915.

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd. *Det norske tollvesenets historie*. Bind 2. Oslo, 2004.

Hirst, Paul og Thompson, Graeme. *Globalisering til debat*. København, Hans Reitzel Forlag, 2001.

Holmøyvik, Eirik. *Union og suverenitet før 1905*. Rettshistoriske studier nr. 14. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 12/2004.

Hveem, Helge. *Makt og velferd i det globale samfunn*. Oslo, Universitetsforlaget, 1996.

Jackson, John H. *World Trade and the Law of GATT*. New York, The Bobbs Merrill Company, INC, 1969.

Jackson, John H. *The World Trading System*. London, The MIT Press, 1989.

Jackson, John H. *The Jurisprudence of GATT & the WTO*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Kinander, Morten (red.). *Makt og rett*. Oslo, Universitetsforlaget, 2005.

Kirshner, Odin (red.). *The Bretton Woods – GATT system*. New York, M.E. Sharpe, 1996.

Low, Patrick. *Trading Free*. New York, 1993.

Lowenfeld, Andreas. *International Economic Law*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

Lundestad, Geir. *Øst, vest, nord, sør*. 4.utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2000.

Løchen, Einar og Torgersen, Rolf N. *Norway's views on sovereignty*. Bergen, Christian Michelsens Institutt, 1955.

Nerbøvik, Jostein. *Norsk historie 1860 – 1914*. Oslo, Det norske Samlaget, 1999.

Opsahl, Torkel. *Statsmakt og menneskerett*. Bind 2. Oslo, Gyldendal, 1995.

Perrez, Frank Xavier. *Cooperative Sovereignty*. The Hague, Kluwer Law International, 1999.

Ruud, Morten, Ulfstein, Geir og Fauchald, Ole Kristian. *Utvalgte emner i folkerett*. Oslo, 1997.

Sejersted, Francis. *Høyres historie, bind 3, Opposisjon og posisjon 1945-1981*. Cappelen, Oslo, 1984.

Solberg, Anne Britt. *GATT: en beskrivelse av GATT's oppbygning og virkemåte med særlig vekt på dens innsats på teko-området og med konsekvensene for Norge*. Utredning ved Norges Handelshøyskole, Bergen, 1981.

Spiermann, Ole. *Enten & Eller. Studier i suverenitetsbegreper*. Jurist- og økonomforbundets forlag, København, 1995.

Wilcox, Claire. *A charter for world trade*. New York, The Macmillan Company, 1949.

Artikler:

Boyesen, Jens. *Nasjonal suverenitet – et avleggs begrep?* Oslo, Den norske Atlanterhavskomite, 1958.

Clayton, Will. *Foreword*. I: Wilcox, Claire. *A charter for world trade*. New York, The Macmillan Company, 1949.

Drache, Daniel. *The short but amazing significant life of the ITO. Free trade and full employment: Friends or foes forever?* Report from Robarts Centre for Canadian Studies, York University, 1998.

Graver, Hans Petter. *Mission impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement*. I: *European Foreign Affairs Review* nr. 7 (2002), Kluwer Law International, s 73–90.

Raustiala, Kal. *Rethinking the sovereignty debate in international economic law*. I: *Journal of International Economic Law*. Nr. 6 (2003) s 841–878.

Zeiler, Thomas W. *GATT Fifty years ago: U.S. Trade Policy and Imperial Tariff Preferences*. I: *Business and Economic History*. Årg. 26 (1997) nr. 2, s 709–717.

Offentlige publikasjoner:

Norges offentlige utredninger (NOU):

NOU 2003: 19. Makt og demokrati

Innstillinger til Stortinget (Innst. S.):

Innst. S. nr. XXXVIII (1920)

Innst. S. nr. 7 (1945–46)

Innst. S. nr. 123 (1948)

Innst. S. nr. 100 (1961–62)

Odelstingsproposisjoner (Ot.prp.):

Ot.prp. nr. 60 (1952) Lov om priser og konkurransereguleringer

Stortingsproposisjoner (St.prp.):

St.prp. nr. 6 (1945–46) Om samtykke til at Norge tiltrer avtalene om det internasjonale valutafond m.v.

St.prp. nr. 70 (1948) Om midlertidig tiltredelse av Generalavtalen for tolltariffer og handel.

St.prp. nr. 40 (1949) Om Stortingets samtykke til å inngå en traktat for det nord-atlantiske området (Atlanterhavspakten).

St.prp. nr. 85 (1949) Om tiltredelse av Havanna- charteret.

St.prp. nr. 35 (1950) Om undertegning og ikrafttredelse av resultatet av tollforhandlingene i Annecy.

St.prp. nr. 120 (1951) Om undertegning og ikrafttredelse av resultatet av tollforhandlingene i Torquay.

St.prp. nr. 107 (1956) Om undertegning og ikrafttredelse av resultatet av tollforhandlingene gjennomført i Genève.

St.prp. nr. 49 (1962–63) Om ikraftsetting av norske tollinnrømmelser som følge av de internasjonale tollforhandlinger i Genève 1960–61 under Generalavtalen om tolltariffer og handel.

Stortingsmeldinger (St.meld.)

St.meld. nr. 89 (1951) Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner.

St. meld. nr. 80 (1952)

St.meld. nr. 46 (1954) Om Generalavtalen om tolltariffer og handel

Forhandlinger i Stortinget:

Forhandlinger i Stortinget nr. 54–69, 3. mars 1920, s 424–545.

Forhandlinger i Stortinget nr. 14–15, 19. desember 1945, s 106–121.

Forhandlinger i Stortinget nr. 183–184, 10. juni 1948, s 1459–1469.

Forhandlinger i Stortinget nr. 82–89, 29. mars 1949, s 655–710.

Forhandlinger i Stortinget nr. 238–242, 2. juli 1949, s 1902–1930.

Forhandlinger i Stortinget nr. 413–416, 26. november 1956, s 3303–3324.

Forhandlinger i Stortinget nr. 272–299, 6.–8. mars 1962, s 2171–2385.

Forhandlinger i Stortinget nr. 281, 15. februar 1963, s 2238–2243.

Dokumenter:

GATT-avtalen – General Agreement on Tariff and Trade, 1947.

Havanna-charteret – Havanna charter for an International Trade Organisation, av 24.mars 1948 (aldri trådt i kraft).

”Innstilling fra komiteen for forberedelse av den norske deltagelse i de internasjonale tollforhandlingene i Genève.” Utvalgsinnstilling 2.april 1947. (Skaug-komité I). I Stortingets arkiv.

”Innstilling fra komiteen for forberedelse av den norske deltagelse i den internasjonale konferanse om handel og sysselsetting i Havanna.” Utvalgsinnstilling den 4.november 1947. (Skaug-komité II). I Stortingets arkiv.

Rapport fra den norske delegasjon til den internasjonale konferanse om handel og sysselsetting i Havanna, 21. november–24. mars 1948. (Vedlagt som bilag til St.prp. nr. 85 (1949)).

Diverse korrespondanse mellom Utenriksdepartementet i Oslo og den norske delegasjonen i Genève under tollforhandlingene juni–august 1947. Fra Utenriksdepartementets arkiv, Riksarkivet. Katalog II: Handel – GATT, 1947–48.

Statskonsult rapport nr 3 (2000): Folkerettens innflytelse på norsk lovgivning.

Nettsider

www.bbc.co.uk

www.wto.org